

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

**“Stato, persona e servizi nell’ordinamento europeo e
internazionale”**

Ciclo XXVII

Settore Concorsuale di afferenza: 12/C1

Settore Scientifico disciplinare: IUS/08

**Procedimento legislativo e qualità della legislazione.
Criticità e prospettive**

Presentata da: Dott. Luca Di Majo

Coordinatore Dottorato

Relatore

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Chiar.ma Prof.ssa Licia Califano

Esame finale anno 2015

Qualità della legislazione e procedimento legislativo.

Criticità e prospettive

Capitolo I – La crisi della legge.

1. Una premessa di metodo.	5
2. Crisi della legge.	9
2.1 Crisi della legge tra forma di stato e forma di governo.	12
3. La legge oscura: ipertrofia e inquinamento	17
3.1 (<i>segue</i>). L'interpretazione giurisprudenziale	25
4. Corte costituzionale e qualità della regolazione: quali principio? (rinvio)	28
5. Principi e direttive per delle regole di qualità.	31

Capitolo II – Regole per la qualità... delle regole.

1. Le ragioni per la qualità delle regole.	42
2. Scienza, arte o tecnica della legislazione?	44
3. I costi del “troppo diritto”.	46
4. Semplificazione e <i>better regulation</i> .	53
4.1. Il difficile cammino della semplificazione in Italia.	55
4.2. Le leggi “annuali” di semplificazione e la normativa di attuazione.	58
4.2.1. Il “taglia-leggi” (l.n. 246/05).	62
5. Regole per la qualità... delle regole.	66
5.1. Il <i>drafting</i> formale.	68
5.1.1. Il preambolo.	69
5.1.2. L'articolato.	70
5.1.3. Il contenuto logico: la semantica.	71
5.1.4. La sintassi.	71
5.1.4.1. (<i>segue</i>) Elenchi, rinvii utilizzo dei numeri.	73
5.1.5. Uso della punteggiatura e dei verbi.	75
5.1.6. Le modifiche.	76
6. Gli strumenti del <i>drafting</i> sostanziale.	
L'analisi di impatto della regolazione (AIR)	77
6.1. L'analisi tecnico normativa (ATN)	79
6.2. La verifica di impatto della regolazione (VIR).	81

Capitolo III – La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione.

1. Metodo di analisi e principio della chiarezza normativa.	83
2. Corte costituzionale e qualità delle regole:	
alla ricerca di principi tra incertezze e oscillazioni giurisprudenziali.	87
3. I primi interventi della Consulta.	89
3.1. La particolare operosità della Corte negli anni '90	
tra principio della chiarezza e procedimento legislativo.	93
3.2. I passi indietro del nuovo millennio.	98
3.3.1. Recenti sviluppi giurisprudenziali tra presunti passi in avanti...	100
3.3.2. ...e rilevanti novità.	102

Capitolo IV – Funzione legislativa e qualità della legislazione.

1. Le radici forti di un Parlamento debole.	
Il corto circuito tra dato normativo e dato giuridicamente rilevante.	105
2. La lenta, ma costante agonia del Parlamento.	107
3. Come si misura la <i>centralità</i> del Parlamento.	111
3.1. Il Parlamento “regolatore”.	113
3.2. Il Parlamento “controllore”.	124
3.3. Il Parlamento “valutatore”: istruttoria e qualità della normazione	
nel “dialogo” tra Governo e Parlamento.	126
3.3.1. <i>Nell’istruttoria.</i>	132
3.4. La “qualità democratica”: partecipazione e trasparenza.	137
3.1.4. Il “lato oscuro” della qualità democratica: i gruppi di pressione.	138
4. Il lungo cammino delle riforme inattuate o deficitarie:	
verso una nuova stagione?	141

Capitolo V – Funzione valutativa e attività di controllo: il Comitato per la legislazione.

1. Qualità della normazione e Comitato per la legislazione.	147
1.1. Funzioni principali, criticità e questioni aperte.	150
1.2. Prassi e pareri del Comitato: struttura e caratteristiche.	155
1.3. I rapporti annuali sulle attività svolte. Gli “esordi del Comitato”.	158
1.3.1. La “fase di assestamento” e le tendenze recenti.	160

1.3.2. L' AIR e l' ATN nelle relazioni del Comitato.	168
1.4. Il seguito dei pareri.	170

Capitolo VI – La qualità dei provvedimenti normativi del Governo.

1. Una valutazione generale.	172
2. I <i>controlli interni</i> :	
l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo.	174
2.1. (<i>segue</i>) Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) e il Nucleo per la semplificazione per le norme e le procedure.	175
2.2. (<i>segue</i>) Il controllo della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato.	181
3. Le difficoltà del <i>controllo esterno</i> : la verifica della legittimità dei regolamenti da parte della Corte costituzionale e del giudice amministrativo.	184
4. Le recenti tendenze e gli ulteriori sviluppi.	187

Capitolo VII – Sintesi delle criticità e prospettive. Quale futuro per la qualità della legislazione?

190

*A nonno Peppe
e nonna Teresa*

Capitolo I

La crisi della legge.

1. Una premessa di metodo. 2. Crisi della legge. 2.1. Crisi della legge tra forma di stato e forma di governo. 3. La legge oscura: ipertrofia e inquinamento. 3.1. (*segue*) L'interpretazione giurisprudenziale. 4. Corte Costituzionale e qualità della regolazione: quali principi? (rinvio). 5. Principi e direttive per delle regole di qualità.

1. Una premessa di metodo. Il rinnovato interesse che la dottrina più recente sta rivolgendo al tema della qualità delle regole sembra interessare poco agli attori delle riforme costituzionali che attualmente stanno cercando di realizzare, se si esclude un *delicato* intervento contenuto in un progetto di riforma dei regolamenti parlamentari¹, peraltro ancora *parcheggiato* presso la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati.

L'aspetto negativo è che nonostante si parli di *grande riforma* ci si dimentica di un elemento fondamentale che, come si cercherà di dimostrare, pure incide nei rapporti tra Governo e Parlamento, tra governanti e governati e tra attuazione e applicazione della normativa: la qualità della legge, appunto.

Ciò rappresenta un paradosso perché si tenta di dare una sterzata all'impianto costituzionale relativo alla forma di governo – e che avrà, peraltro, un notevole impatto sul versante della forma di stato – cercando di razionalizzare il procedimento legislativo e di migliorare la produzione normativa, lasciando da parte l'aspetto della *buona scrittura delle leggi* e ignorando gli strumenti di supporto che ne garantiscono la corretta attuazione.

Gran parte delle cause relative alla *cattiva legislazione* vanno imputate al funzionamento distorto della nostra forma di governo parlamentare: un bicameralismo paritario e una legge elettorale che conducono inevitabilmente a maggioranze discordanti tra una Camera e l'altra, l'abuso dei decreti legge, la prassi dei maxi-emendamenti che modificano la legge di conversione su cui alcuni recenti interventi della Corte costituzionale sembrano aver messo un argine².

¹ La modifica riguarda la funzione del Comitato per la legislazione, organo incardinato presso la Camera dei Deputati e che si occupa della qualità della legge. Per quanto concerne le funzioni, la struttura, i pareri e il ruolo nell'ambito del procedimento legislativo, si rinvia ad un'approfondita trattazione, al cap. IV, par. 4.

² Su tutti, cfr. Corte cost., n. 22/2102 e n. 32/2014.

Il risvolto in termini di qualità della legislazione si riflette inevitabilmente sull'applicazione delle leggi e sul ruolo degli interpreti e degli operatori del diritto.

Peraltro, il rapporto tra tecnica legislativa e scelta politica non deve essere sottovalutato: l'esigenza più che condivisibile di razionalizzare la forma di governo deve necessariamente andare di pari passo con l'elaborazione di un progetto per raggiungere gli obiettivi di *better regulation* che pure vengono indicati dall'Europa³ e che in un contesto di crisi globale e di sistema non possono più essere messi da parte.

Semplificazione delle procedure e qualità della regolazione rappresentano fattori fondamentali per la competitività e la crescita economica nell'agenda politica dell'Unione Europea e dei Governi di molti Paesi, tra cui l'Italia.

Affrontare lo studio della *buona scrittura delle norme* è questione quanto mai delicata ed articolata anzitutto per l'ampiezza del tema che incrocia diversi aspetti inerenti alla crisi della legge e al sistema delle fonti, alla forma di stato e di governo, al procedimento legislativo, al rapporto fra norme, del rapporto tra le regole del mercato e la crescita economica; è infatti opportuno ricordare che i regolatori sono quelli che maggiormente hanno risentito del quadro macroeconomico, “dei fattori esterni, generalmente riconducibili alla globalizzazione”⁴, delle sfide più recenti dell'integrazione europea e dell'incidenza della dimensione sovranazionale sugli eventi degli ultimi anni.

Pertanto, il tema della qualità delle regole diventa un elemento essenziale dello stato di diritto, il precipitato della scelta verso un'economia di mercato che incide in larghissima misura sullo sviluppo socioeconomico e rispondente alle esigenze delle moderne democrazie, dei cittadini e delle imprese che insistentemente chiedono regole chiare, trasparenti, efficaci, efficienti, oltre alla volontà di partecipare al *law making process*. In definitiva, regole di cui si abbia la consapevolezza del loro impatto nei

³ Comunicazione relativa alla valutazione dell'impatto 2002 COM (2002)276 def.; comunicazione *Principi essenziali e requisiti minimi delle procedure di consultazione delle parti interessate* COM (2002)277 def.; comunicazione *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario* COM(2003)71; Commissione europea, *Better regulation for growth and jobs in the European Union* COM(2005) 97 def.; *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo* COM(2005) 535 def.; High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, *Action plan on the reduction of administrative burdens*, 2007; Commissione europea, *Impact assessment guidelines 2009* e *Impact assessment guidelines for EU lamfalussy level 3 committess* 2008.

⁴ A. Barbera, *Linee per una riforma del Parlamento*, in AA. VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, Angeli, 1985; cfr. anche G. Rivosecchi, *Fattori, tempi e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della soluzione Alfonso Tesaurò)*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli, Jovene, 2010.

confronti di tutti gli *end-users*, espressione di qualità sia formale che sostanziale e realizzazione delle *policies* espresse e coerenti a livello tecnico e politico.

Esigenze, queste, già ben note a partire dalla metà del secolo scorso, quando venne fatto presente che la società si era intossicata di regole giuridiche ed è particolarmente complesso disintossicarla; le regole giuridiche producono una sorta di *paradiso artificiale* con tutti gli inconvenienti e le illusioni di cui lo stesso è portatore. Già durante quegli anni, dunque, veniva avvertita questa esigenza di semplificare l'ordinamento giuridico ed invertire la rotta che fino ad allora era stata percorsa, basata sulla formula corrente *sempre più diritto*.⁵

Alla base della scarsa qualità delle regole è possibile elencare una serie di cause: un accentuato policentrismo normativo; l'esigenza di visibilità da parte del regolatore attraverso una continua attività di produzione normativa; scarso o solo formale utilizzo delle regole di *drafting*; dirigismo economico; il riconoscimento di numerose competenze in Costituzione che richiedono adeguata disciplina pubblicistica e strutture amministrative per il loro adempimento; la forma di governo parlamentare, in particolare il nostro sistema puro nel quale la legge è anche uno strumento di governo e quindi di amministrazione; la perdita di centralità della legge ordinaria e l'aumento della centralità del Governo nella regolazione, a fronte di un Parlamento afono e svuotato delle sue essenziali funzioni; un uso anomalo del potere di decretazione d'urgenza, ossia il frequente ricorso a decreti-leggi sui quali, peraltro, costantemente viene posta la questione di fiducia, e sui quali sovente vi si apportano modifiche anche sostanziali mediante un uso incontrollato di maxiemendamenti; l'affidamento di interi settori dell'ordinamento alla disciplina del potere di ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri in attuazione dei decreti legge; utilizzo di atti innominati e di incerta collocazione nel sistema delle fonti; costruzione di intere catene normative di impossibile qualificazione sistemica.

L'insieme di questi fattori non soltanto sono all'origine della scarsa qualità delle regole, ma rappresentano anche un fattore di notevole distorsione per i Paesi ad economia di mercato, i quali hanno bisogno di tutt'altro per raggiungere uno stato di

⁵ F. Carnelutti, *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Dir. ec.*, 1956, p. 1185 ss.

fiorente produttività: non ipertrofia normativa, ma regole chiare trasparenti, comprensibili, necessarie e residuali⁶.

Per questi motivi, accanto alle esigenze di semplificazione e liberalizzazione si sta facendo largo una pressante necessità di fissare delle regole uniformi e condivise per la creazione di testi normativi; non serve a nulla *ghigliottinare* le norme superflue se poi vengono prodotte norme oscure, mal scritte, sovrapposte ad altre, o magari addirittura restauratrici di disposizioni poco prima abrogate (*infra*, cap. II, par. 4 ss.).

Bisogna tenere bene a mente che la misura di tutti gli interventi non deve essere rapportata soltanto al numero delle norme adottate o soppresse, ma è necessaria una cultura approfondita della legistica, una conoscenza ben salda delle regole di *drafting* formale e sostanziale, una maggiore correttezza e trasparenza dei procedimenti regolativi ai vari livelli, nonché ridurre necessariamente quelle distorsioni della nostra forma di governo cui precedentemente si faceva riferimento di cui se ne terrà conto nello studio delle prassi relative ai rapporti tra Governo e Parlamento nello svolgimento delle rispettive funzioni regolative.

Obiettivi, questi, comuni a tutti i Paesi dell'area OCSE e priorità poste dal Trattato di Lisbona che ha, fra i suoi capisaldi maggiormente qualificanti, la creazione di un contesto normativo favorevole all'investimento, all'innovazione e facilmente accessibile a tutti gli *end-users*; anche sul fronte della semplificazione normativa, come dimostra il programma della Commissione Europea per la riduzione del 25% degli oneri amministrativi⁷.

Su questi aspetti, purtroppo, l'Italia non è ancora all'avanguardia; per recuperare il tempo perduto occorre stabilire un quadro certo di obiettivi ed azioni oltre ad una specifica strategia condivisa tra i vari livelli di governo e che non può essere condotta esclusivamente a livello statale. È necessario che, alla luce del principio di sussidiarietà, tale strategia si fondi su una solida alleanza con tutti gli attori sociali, in una logica di percorso unitario della politica di qualità delle regole e nel rispetto dei principi di leale collaborazione con tutti i soggetti istituzionali.

⁶ In tal senso, G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2011; M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁷ Su cui, cfr. Francesca Ferroni, *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche dei better regulation europee*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit., *passim*.

2. *Crisi della legge.* Le trasformazioni della società avvenute negli ultimi anni hanno impattato in maniera incisiva sulla funzione e sulla natura della legge che ha perso le sue caratteristiche tipiche che possedeva durante lo Stato liberale: non più generalità, astrattezza e disposizioni limitate a garantire l'esercizio delle libertà fondamentali dei consociati, bensì strumento principale di intervento dello Stato al fine di realizzare l'integrazione sociale, l'uguaglianza fra i cittadini e svariati obiettivi in campo economico. Ciò rappresenta senza dubbio una trasformazione fisiologica dei connotati della legge che va a braccetto con il passaggio dallo Stato liberale monoclasse allo Stato di democrazia pluralista dove nuove classi sociali chiedono ulteriori spazi di azione e pretendono difesa e promozione di nuovi interessi settoriali di cui sono portatrici.

La pluralità e la disomogeneità di tali bisogni ed interessi inevitabilmente ha condotto ad una trasformazione della tradizionale funzione legislativa e del suo prodotto, la legge, che diventa articolata, settoriale, contrattata e sensibile alla moltiplicazione dei rapporti, dei conflitti, dei bisogni e degli interessi.

A ciò si va ad aggiungere una maggiore stratificazione sia a livello sociale che istituzionale a causa del progresso tecnologico, della globalizzazione e del dilagare della crisi economica: fattori che hanno portato a ridefinire e a riadattare in funzione del contesto socio-economico qualsiasi tipo di procedimento regolativo ormai orientato verso obiettivi di semplificazione normativa e liberalizzazione dei mercati, spesso a scapito dei diritti fondamentali dei cittadini.

L'evoluzione della funzione normativa ha tuttavia colto impreparati i titolari della stessa, cioè quei funzionari parlamentari e di governo che stanno dimostrando limiti ed incapacità nella produzione di buone regole che possano sopravvivere al di là di quell'isolato episodio contingente e straordinario che ne aveva sollecitato l'adozione, privilegiando, al contrario, una regolazione balbettante "occasionale, sovrabbondante, disordinata, non riconducibile ad una ragione comune".⁸

Lo sbocco naturale di questo divenire non può che essere la crisi della legge che si misura nella difficoltà di enucleare la *ratio* fondamentale dell'intervento normativo, in una disorganizzata e oscura produzione di (numerose) regole e in un esorbitante ruolo

⁸ F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla <<crisi>> della legge*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000, p. 3.

del Governo a fronte di un Parlamento delegittimato e non più centrale nell'ambito delle scelte legislative (*infra*, cap. IV).

La cause alla base di questa deriva non risiedono soltanto nel passaggio da società chiuse, monoclasse e oligarchiche a civiltà aperte, pluraliste e disomogenee; esse sono molto più profonde e racchiudono problematiche che toccano forma di governo, crisi del sistema politico e scarsa conoscenza delle tecniche redazionali.

Sembra chiaro, dunque, che una delle cause principali della crisi della legge è da ricondurre alla forma di stato sociale e a quel complessivo insieme di rivendicazioni dei vari gruppi di pressione che hanno contribuito ad alimentare il fenomeno della contrattazione legislativa, nel senso che “la funzione legislativa, tradizionalmente intesa, appare, infatti, in fase recessiva, mentre in ascesa appare, per converso, la produzione regolativa espressione non di imposizione autoritativa, rappresentativa o meno che sia, ma di tipo concordato, convenzionale, pattizio: tanto è vero che l'accordo normativo e l'autoregolamentazione non a caso sono fenomeni sempre più emergenti”⁹ e che trovano la loro naturale sede di esplicazione al di fuori delle aule parlamentari¹⁰

La conseguenza inevitabile è che la legge perde la sua rappresentatività e la sua funzione “simbolica nella quale una collettività si riconosce e riconosce in larga misura i propri interessi nelle decisioni legislative”¹¹: un ordinamento giuridico stratificato in cui i rapporti tra le stesse non riescono più ad essere regolati sulla base dei criteri di gerarchia e di competenza, ma sul criterio della specialità.

Qui ci si riferisce non tanto all'espansione del diritto comunitario che pure ha ingravidato il nostro sistema di numerose e sconfinato problematiche, bensì della proliferazione di originali atti normativi di incerta definizione classificatoria-

⁹ M. Raveraira, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche “migliori”*, in M. Raveraira (a cura di), *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

¹⁰ P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata, Osservatorio sulle fonti*, n. 2/14; E. Cheli, *L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, in AA.VV., *Parlamento Istituzioni Democrazia*, Seminario di studio, Roma 11-13 dicembre 1979, Milano, Giuffrè, 1980; V. Coccozza, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1988; G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005; L. Colonna, *La progettazione legislativa è sempre una proposta politica*, in *Studi parl. pol. cost.*, 38, 1977; A. D'Aloia, *Osservazioni sulla attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. Cerulli Irelli e M. Villone (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 1994; E. De Marco, *La negoziazione legislativa*, Padova, Cedam, 1984; G. Pasquino, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Bari, Laterza, 1988; G. Pasquino, (voce) *Gruppi di pressione*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Milano, Tea, 1990;

¹¹ G.M. Chiodi, *La legislazione tra etica e politica. Problemi regolativi*, in M. Basciu (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Milano, Giuffrè, 1992.

ordinamentale e caratterizzati dal loro contenuto finalizzato alla soddisfazione dei bisogni e degli interessi di particolari categorie di soggetti.

Nell'ambito di questa fenomeno di *dispersione delle fonti del diritto* si possono annoverare le leggi-provvedimento¹², le leggi meramente formali, le leggi di interpretazione autentica, le leggi di sanatoria, le leggi rinforzate, le leggi atipiche, le leggi-contratto, le leggi-incentivo, le leggi di programmazione, le leggi speciali, le leggi di settore, etc.

Questo evidente moltiplicarsi del sistema delle fonti e dei relativi centri di produzione mette in crisi il principio del numero chiuso delle fonti del diritto; ma a ben vedere è la stessa nozione di legge costituzionale che entra in crisi poiché “il livello costituzionale – come d'altra parte quello primario e quello secondario – sconta una disarticolazione del tipo in una pluralità di figure (o di tipi deboli) che presentano, ciascuna, caratteri tali da non consentire di ricondurlo al presunto *tipo* di appartenenza o schema generale omogeneo di forma, efficacia attiva, resistenza passiva, competenza”;¹³ anche la Corte costituzionale non è immune da colpe, se non altro quando, in alcune occasioni ha contribuito ad alimentare questo fenomeno riconoscendo un livello costituzionale a quei “principi rappresentati dai valori supremi sui quali la nostra Costituzione si fonda; quel nucleo assolutamente imm modificabile di principi supremi o fondamentali in quanto condizionanti l'ordine costituzionale”¹⁴ favorendo, così, la proliferazione di interessi diffusi dei quali si chiede insistentemente il riconoscimento¹⁵.

Tutto questo inevitabilmente produce un impatto sulla forma di governo che si riflette sulla perdita di centralità della legge in favore del ruolo principale che negli ultimi anni si sono ritagliati gli atti ad essa equiparati: il riferimento è, dunque, al rapporto tra Parlamento e Governo e alla concreta modalità di svolgimento di quel *continuum* che si esplica nell'ambito del procedimento legislativo.

Nell'attuale situazione di complessità la progettazione legislativa è tutta proiettata nell'ambito dell'esecutivo attraverso l'inaugurazione di numerose prassi come ad esempin la legislazione per decreti-legge i quali non di rado vengono stravolti in sede di

¹² quali viene fatta una lucida ricostruzione giurisprudenziale da V. Fiorillo, *La fonte primaria*, in L. Califano (a cura di), *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, Fano, Aras, 2010.

¹³ F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla <<crisi>> della legge*, cit., p. 61.

¹⁴ L. Califano, *La fonte costituzionale*, in L. Califano (a cura di), *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, cit., p. 27.

¹⁵ Questo si ricava anche dalla tesi di S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2014.

conversione parlamentare (anche attraverso la presentazione di maxi-emendamenti sui quali viene posta la fiducia)¹⁶ e l'elusione del divieto di conferire deleghe legislative¹⁷ attraverso l'art. 77 Cost.

A bene vedere, le conseguenze di siffatte patologie si radicano direttamente nel prodotto finale: la legge; non solo il *Governo-legislatore*, ma anche l'opera creativa del giudice che frequentemente si sostituisce al legislatore stesso attraverso la creazione di quel *diritto vivente* spesso in contrasto con la ragione che ha giustificato l'intervento normativo; l'imperversare di fattori esterni come la crisi economica, segnano un definitivo svuotamento dei principi che stanno alla base dell'attività normativa; questi fattori vanno affiancati ad una generale crisi di sistema dove "i tradizionali circuiti della rappresentanza politica da soli non risultano più sufficienti e soprattutto adeguati alle necessità della complessità odierna, ove il moltiplicarsi di interessi variegati tende a diffondere nell'opinione pubblica la richiesta di trasparenza e correttezza nei rapporti tra e con i soggetti del processo decisionale"¹⁸.

2.1. *Crisi della legge tra forma di stato e forma di governo.* La crisi della legge e la conseguente destrutturazione del sistema delle fonti aprono un varco verso delle

¹⁶ Come ad esempio il d.l. 30 giugno 2005, n. 115 recante *Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione*, ove sono contenute una serie di disposizioni eterogenee che vanno dai giochi olimpici invernali svolti a Torino nel 2006 alla cessazione anticipata del servizio di leva; ma anche al d.l. 29 marzo 2004, n. 80, convertito in l. 28 maggio 2004, n. 140; su questo tema, in particolare, cfr. N. Lupo, *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti-legge "omnibus"*, in *Corr. giur.*, 2005, p. 1338; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco e N. Lupo, *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007; N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. Zaccaria (a cura di) *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, Brescia, Grafo ed., 2011; o ancora, D. Chinni, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. it.*, n. 12/12, pp. 2499-2504; M. Manetti, *La via maestra che dalla inemendabilità dei decreti legge conduce alla illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/12; D. Trabucco e I. Megali, *Un nuovo abuso nell'utilizzo della decretazione legislativa d'urgenza: i decreti-legge "omnibus". La Corte ha perso l'occasione per "costituzionalizzare" il requisito della omogeneità del decreto-legge*, in *diritto.it* del 18.10.2007; R. Zaccaria, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giur. cost.*, n. 1/12, p. 283 ss.

¹⁷ sul tema, si rinvia, in particolare, ad AA.VV., *La delega legislativa: Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009; ma si consiglia anche P. Magarò, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.

¹⁸ M. Ravera, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche "migliori"*, cit., p. 36

riflessioni maggiormente sensibili: allo stato dei fatti, è arduo continuare a parlare di *sistema delle fonti*, poiché esse non sono più messe così in relazione per una serie di eventi e di logiche che sono andate cambiando rispetto allo schema che veniva configurato dalla Costituzione; basti pensare alla molteplicità delle fonti stesse, dalla fonte comunitaria che ingloba una serie di rapporti con l'Unione Europea e con le fonti esterne di diritto internazionale; agli ordinamenti regionali e all'accresciuta competenza legislativa delle Regioni che ha visto aumentare sempre di più l'affiancamento del principio di separazione orizzontale al principio della costruzione verticale del sistema; al contributo della costruzione giurisprudenziale, cioè alla funzione normativa indiretta di origini, appunto, giurisprudenziale¹⁹.

Esistono, poi, degli elementi involutivi che incidono sul versante del principio di legalità, della certezza del diritto e della forma di governo: ci si riferisce al fenomeno della decretazione d'urgenza, dello sviluppo massiccio del potere di ordinanza del Governo e quindi del mutato rapporto di questo organo con il Parlamento che si sviluppa su un asse chiaramente sbilanciato a favore del primo, il quale ha notevolmente espanso la sua competenza, a fronte di quella del Parlamento, diventato un organo di mera ratifica delle decisioni governative²⁰.

Vale la pena, dunque, analizzare l'impatto che determinati fenomeni stanno avendo su forma di stato e forma di governo.

a) *Forma di stato*. L'insieme dei fattori presi in considerazione dalla prospettiva della forma di stato conduce ad una profonda modificazione del rapporto tra governanti e governati. Il punto di rottura è già stato individuato nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale o *Welfare State*. Durante lo Stato liberale i governati erano regolati da poche ed essenziali leggi generali e caratterizzate da un minimo contenuto prescrittivo. Lo Stato era percepito come un *guardiano notturno* (Lassalle) che doveva regolare gli

¹⁹ Sul tema, ancora una volta si rinvia a L. Califano, *La costruzione giurisprudenziale*, cit.

²⁰ È diffusa, al riguardo, la nota espressione "il Governo in Parlamento"; tra i molti che hanno affrontato questo tema, soprattutto in relazione alle ultime legislature, si rilevano: A. Barbera e T.F. Giupponi, *La prassi degli organi parlamentari*, Bologna, Bononia University Press, 2008; T. E. Frosini, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. parl.*, n. 3/2102, p. 612 ss.; E. Pattaro, *La prassi del Governo Monti*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2-3/2013, pp. 419-455; *Id.*, *Il governo Letta e il governo Monti: due diversi <<governi del Presidente>>*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013, p. 621 ss.

uomini *as equals* e non *equally* (Dworkin), limitandosi a sanzionare le prevaricazioni su taluni beni giuridici tutelati.²¹

L'evoluzione verso lo Stato sociale ha portato ad un mutamento della natura della legge che si è via via piegata alle esigenze dei vari attori sociali che insistentemente pretendono politiche maggiormente incisive, nuove regolazioni protettive e innovative politiche di redistribuzione della ricchezza.

Alla legge viene affidato il compito di legittimare questa spinta verso l'eguaglianza sostanziale, di concretizzare valori e principi costituzionali non più in maniera generale, ma attraverso una politica "della differenza, della specialità, dell'eccezione; e ciò trasforma gli stessi connotati della legislazione, che diventa a propria volta analitica e minuta".²²

Anche la durata delle norme si fa sempre più compressa e limitata: la legge ha preteso di disciplinare ogni aspetto della società che con il passare degli anni ha modificato i propri bisogni e interessi sempre con maggiore velocità e dinamicità; peraltro, se la legge vuole continuare a regolare analiticamente qualsiasi aspetto della vita degli *end-users*, deve necessariamente essere costruita *puor l'espace d'un matin* e periodicamente aggiornata se vuole mirare "ad attuare quel compito che il pubblico potere si è assunto sempre più ai nostri giorni, di regolare la nostra vita nelle singole concrete determinazioni: curarci la salute, assicurare la vecchiaia".²³

La produzione normativa è diventata sempre più incessante e incontrollata; le leggi si sono spesso sovrapposte le une alle altre; ogni singola fattispecie ha avuto la sua particolare disciplina giuridica per quante erano anche le sue sfumature; le norme si sono disgregate sotto la spinta di numerosi obiettivi come quello di raggiungere una maggiore democraticità e l'eguaglianza sostanziale.

Per regolare gli uomini *equally* si è scelto di abbandonare le quattro virtù teologiche illuministiche della generalità, chiarezza, parsimonia e stabilità, giustificando una svolta

²¹ Sul tema, cfr. G. Amato, *Democrazia e redistribuzione*, Bologna, Il Mulino, 1983; G. Amato e F. Clementi, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012 (II ed.); A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bari, Laterza, 1997; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale italiano e comparato. Le <<forme di Stato>> e le <<forme di governo>>*, Milano, Giuffrè, 1984; C. Donolo e F. Fichera, *Il governo debole: forme e limiti della razionalità politica*, Bari, Laterza, 1981; G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Bari, Laterza, 1974; M. Volpi, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2004; L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

²² M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, Laterza, 2005, p. 52.

²³ F. Vassalli, *La missione del giurista nella elaborazione della legge* in AA.VV., *Scritti Carnelutti*, vol. I, Padova, Cedam, 1950, *passim*.

del genere con l'accelerazione esponenziale del progresso tecnologico, l'evoluzione e l'intensificazione dei rapporti sociali e l'emersione di nuovi bisogni e interessi.

Ciò che è stato sacrificato è il principio della certezza del diritto: conoscenza, applicabilità delle norme e previsioni sugli orientamenti giurisprudenziali sono diventati un campo minato per gli operatori giuridici che non riescono più ad individuare l'anello di congiunzione tra le affermazioni di principio e l'operatività concreta delle stesse, sbracciandosi con affanno nel *mare magnum* di una legislazione sempre più ipertrofica e sempre più oscura.

b) *Forma di governo*. Esistono degli elementi involutivi che tengono insieme le cause della crisi della legge con la forma di governo: abuso della decretazione d'urgenza, della questione di fiducia e degli emendamenti; quindi ruolo dominante del Governo in Parlamento; la sua funzione principale nelle pratiche di concertazione con le parti sociali; quindi perdita di centralità della legge dello Stato e conseguentemente del ruolo del Parlamento.

L'analisi delle prassi (su cui, vedi *infra* Cap. V) rileva una molteplicità di forzature e distorsioni della forma di governo parlamentare, soprattutto in relazione al fenomeno della decretazione d'urgenza e che vanno tutti nella medesima direzione, ossia svuotare le funzioni normative del Parlamento a favore di un accresciuto e più penetrante ruolo del Governo; ad esempio, la realtà recente ci porta a conoscenza di decreti-legge convertiti in due sole letture tramite la questione di fiducia che viene posta su testi blindati in commissione in sedere referente che analizza il testo in prima lettura; cambia la dinamica e la logica del nostro sistema bicamerale perché quel testo passa alla seconda Camera blindato e senza la possibilità di apporre eventuali emendamenti; o ancora, si scopre che nelle leggi di conversione vengono accorpati più decreti-legge; vengono introdotte intere parti di progetti di legge e si scopre addirittura che nella stessa legge di conversione vengono previste deleghe al Governo come è accaduto, ad esempio, nel caso del terremoto in Emilia-Romagna: prima un decreto-legge, poi un'ordinanza che all'interno del decreto-legge prevede una delega al Governo. Paradossalmente anche il decreto-legge, che da sempre è lo strumento più forte che il Governo ha per legiferare e attuare il suo indirizzo politico, sconta una crisi dal punto di vista strutturale e che lo stesso esecutivo giustifica e legittima sulla base della sola necessità legata al fronteggiare della crisi economica: oggi il decreto-legge si configura

come lo strumento regolativo per eccellenza sulla base di una procedura blindata di gestione della politica economica del Paese in tempo di crisi.

Le questioni sulla legittimità di questi meccanismi sono a tutti noi noti, e la stessa Corte Costituzionale, dalla sentenza n. 360/96 fino alla sentenza n. 32/2014, passando per la sentenza n. 22/2012, è stata chiara in proposito; anche se la Consulta è sempre stata attenta a non entrare nella dinamica dei rapporti fra Governo e Parlamento, ultimamente interventi anche particolarmente incisivi si sono resi inevitabili per contrastare prassi *contra constitutionem*.

L'accresciuto ruolo del giudice costituzionale in questi casi è dettato dal fatto che vengono continuamente violate le norme che disciplinano il riparto di competenze tra i diversi organi costituzionali, anche se vale la pena ricordare che talvolta è stata la stessa Corte Costituzionale a legittimare il ruolo del Governo in Parlamento nell'ambito del procedimento legislativo, avallando l'utilizzo di decreti-legge e decreti legislativi addirittura su materie coperte da riserva di legge (cfr. s. n. 173/87 e s. n. 29/95).

L'evoluzione in tal senso dell'attività normativa non è altro che il precipitato della tendenza storica ad avere dei Governi supportati da maggioranze riscaldate. Ciò incide sulla qualità delle leggi perché la produzione di regole richiede tempo, costanza, e quindi maggioranze durature e soprattutto solide, cercando di ottenere l'approvazione di disegni di legge senza acrobazie, stravolgimenti o strane prassi.

Altro fenomeno distorsivo del rapporto tra Governo e Parlamento, che ha contribuito ad accrescere la centralità del primo, è quello relativo alle pratiche di concertazione tra esecutivo e parti sociali e che sovente ha portato a “decisioni che vengono consegnate in disegni di legge su cui il Parlamento è chiamato ad un atto di mera ratifica”²⁴, non solo, ma anche perché il fenomeno della *legge contrattata*²⁵ porta ad uno scadimento del contenuto e delle sue caratteristiche tipologiche e funzionali.

Questo fenomeno si è particolarmente accentuato con la crisi del sistema dei partiti²⁶ i quali non riescono più a trovare una sintesi delle varie istanze particolaristiche

²⁴ R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 195.

²⁵ Cfr. N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1999, *passim*.

²⁶ su cui, A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006, p. 323 ss; S. Bartole, *Scienza, politica e diritto: commento*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1/1991, p. 128 ss.; S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2012; E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012. C. De Fiores (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2009; C. Galli, *I riluttanti. Le élite italiane di fronte alla responsabilità*, Roma-Bari, Laterza, 2012; S. Merlini (a cura di),

in nome di una determinata ideologia, incentivando il ruolo delle rappresentanze sindacali di categoria e dei vari gruppi di pressione che ormai riescono a piegare le leggi alle loro logiche a scapito della buona qualità della regolazione: “la negoziazione legislativa, infatti, riesce esaurientemente a dar ragione tanto della perdita di generalità, astrattezza e sovranità della legge attraverso la disciplina puntuale di interessi settoriali e corporativi, tanto del diverso ruolo del Parlamento, il quale rinunciando a disciplinare autoritativamente determinati rapporti sociali, finisce per accettare, col ridimensionamento del proprio ruolo istituzionale, la forte attenuazione del carattere imperativo delle proprie determinazioni legislative consensuali, procedurali e riflessive”.²⁷

L’insieme dello *status quo* genera un rapporto diretto tra qualità della regolazione, forma di stato e forma di governo, rilevando uno scostamento tra dato normativo e dato giuridicamente rilevante: il Governo *dirige* il Parlamento nel senso che quest’ultimo è chiamato ad una funzione di recepimento delle decisioni che vengono – per lo più – *dettate* dalle parti sociali – che non trovano più nell’organo legislativo la loro sede naturale di confronto – per poi essere razionalizzate e composte dall’esecutivo.

Ed ecco allora che la crisi della legge nasconde in sé una crisi tra poteri “perché altera le regole sulla ripartizione delle funzioni pubbliche tra i poteri dello Stato, dando luogo al tanto dibattuto spostamento dell’ottica dalla legislazione alla giurisdizione e conferendo poteri di determinazione normativa a soggetti sprovvisti di autentica legittimazione democratica”.²⁸

3. *La legge oscura: ipertrofia e inquinamento.* L’impressione è che il regolatore italiano non riesca a sottrarsi alla patologia del sistema così delineato ed evolvere verso “un diritto non prigioniero delle occasioni”²⁹. la crisi della legge e del sistema delle

Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione, Atti del XXIII convegno annuale dell’AIC, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, Jovene 2009; C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1988; C. Pinelli, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in C. Pinelli (a cura di), *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell’esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, Jovene, 2012; M. Rubechi, *Meno partiti, tutti democratici*, in A. Barbera e G. Guzzetta (a cura di), *Il Governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, p. 691 ss.; A. Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in *Nuova Antologia*, n. 13/1870, pp. 54-88.

²⁷ G. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazione della funzione legislativa*, cit., p. 128.

²⁸ *Ibidem*, p. 124, ma cfr. anche M. Aini, *La legge oscura*, cit., p. 60 ss.

²⁹ S. Rodotà, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritti*, Milano, Feltrinelli, 2009.

fonti genera una forte incertezza del quadro regolativo complessivo e rende imprevedibile l'attuazione concreta delle stesse regole che, "pur essendo espressione immediata della natura pluralistica dell'ordinamento, ne compromettono sostanzialmente l'omogeneità, la coerenza e, dunque, l'efficacia"³⁰.

Il nostro è un problema assai risalente se pensiamo che lo stesso Dante riconduce a Giustiniano un'espressione scultorea: <<*d'entro le leggi trassi il troppo e il vano*>> (Paradiso, VI, 10); o ancora c'è stato chi (Filangieri e Muratori) già da tempo mise in evidenza la necessità di scrivere regole chiare; ma al di là dei riferimenti letterari, basta andare non troppo in là nel tempo per ricordare la famosa disputa sulla rivista "Il diritto dell'economia" (1960) dove si sottolineava l'esigenza di rendere le leggi maggiormente organiche, chiare, stabili e non contraddittorie.

Sforzi ce ne sono stati sia dal punto di vista politico-istituzionale e sia dal punto di vista tecnico-accademico; nel primo caso basta ricordare il *Rapporto-Giannini* (1979), la *Commissione Barettoni-Arleri* (1981), il *Rapporto della Sottocommissione Cassese* (1984) ha prodotto ben quattro volumi incentrati sul problema della semplificazione³¹. Sull'altro versante si possono citare scuole eccellenti di *drafting* per la preparazione di tecnici esperti nella redazione di testi normativi (ISAPREL, FORMEZ, ISAS), o di dottorati di ricerca e corsi universitari e post-universitari istituiti *ad hoc*³².

I risultati, tuttavia, sono notevolmente inferiori alle attese, tant'è che ancora oggi ci si interroga e si discute sul tema delle troppe leggi mal scritte e su come intervenire nei confronti di una legislazione caotica, disordinata, mutevole ed imprevedibile: questi aspetti rappresentano i punti nodali del problema che riceve continue sollecitazioni da più parti, anche se "in Italia l'impresa è al tempo stesso più difficile e urgente perché il nostro sistema spicca per la maggior quantità di leggi e per una loro oscurità e

³⁰ F. Rimoli, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., p. 87.

³¹ S. Cassese e G. Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino, 1984.

³² ad esempio, il dottorato di ricerca coordinato dal Prof. P. Costanzo, *Metodi e tecniche per la formazione e la valutazione della legge*; il corso di studi diretto dal Prof. M. Carli sul *La buona scrittura delle leggi* nell'ambito del Seminario di Studi e ricerche parlamentari "S. Tosi" dell'Università di Firenze; il corso di *Metodologia e tecnica della normazione*, coordinato dal Prof. G. Di Genio nell'Università di Salerno; il corso di *Tecnica della legislazione*, tenuto dalla Prof.ssa Margherita Raveraira presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia; l'insegnamento del Prof. Franco Modugno, *Teoria e tecnica della normazione e dell'interpretazione* presso la LUISS; o, da ultimo, il modulo di insegnamento sulla *Qualità della legislazione*, previsto dalla cattedra di diritto costituzionale del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino (Prof. Licia Califano e Prof. Massimo Rubechi), tenuto dal Dott. Luca Di Majo.

complessità spesso ingiustificate e che rimandano a fattori storici assai risalenti”³³; le leggi appaiono agli occhi degli *end-users* “invecchiate, incerte, tentennanti e, infine, mal formulate dal punto di vista tecnico”³⁴ derivanti da una serie di profili critici che investono il tessuto strutturale del nostro sistema politico e istituzionale.

Tre aspetti, in particolare, concorrono a delineare il fenomeno della legge oscura: ipertrofia, inquinamento e interpretazione giurisprudenziale; i primi due sono strutturali, mentre il terzo deve essere considerato la naturale conseguenza dei primi due.

Ipertrofia, anzitutto. Il nostro ordinamento giuridico da sempre ha dovuto fare i conti con numerose leggi emanate dai vari organi che detengono la potestà normativa.

Il policentrismo normativo e la produzione sovrabbondante di regole è un fattore fisiologico per la nostra forma di stato a causa della presenza di diverse autonomie politiche cui viene riconosciuta la facoltà di porre in essere atti regolativi (Comuni, Provincie, Autorità amministrative indipendenti); non può non tenersi presente che “al contempo, l’aumento dei soggetti (e la loro eterogeneità), incrementa la probabilità della contraddittorietà dei loro interventi, in parte riconducibile all’incertezza degli obiettivi pubblici, in parte proprio all’aumento del numero dei produttori di regole in mancanza di adeguate forme di coordinamento e trasparenza”³⁵.

Individuare il numero esatto di norme in vigore in Italia è un’operazione pressoché impossibile; non tanto perché non si riesce a ricavare un elenco dettagliato delle norme emanate, in quanto se fosse così semplice, la questione potrebbe essere risolta da chi, eventualmente, decidesse di riprendere in mano le Gazzette Ufficiali e la Raccolta delle leggi e dei decreti emanati a partire dalla proclamazione del Regno d’Italia per avere contezza del numero degli atti normativi emanati.

L’operazione di addizione sarebbe agevole sebbene non immediata; il problema è che, giocoforza, bisogna tener presente che nel corso degli anni numerosi atti sono stati oggetto di abrogazione implicita e tacita, ovvero di disapplicazione da parte degli organi giudicanti; per cui resta indefinito il numero degli atti normativi che devono essere sottratti dallo *stock* complessivo che si viene a ricavare; ad esso andrebbero sottratte anche le disposizioni che modificano disposizioni precedentemente emanate.

³³ C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 64.

³⁴ G. Lazzaro, *Come legiferare?*, in M. Basciu (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici. Atti del XVII Congresso nazionale*, Napoli-Vico Equense, 29-31 maggio 1989, Milano, Giuffrè, 1992, p. 158.

³⁵ M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit., p. 22.

Per questi motivi ci si limita a fornire una serie di dati che si riferiscono alle leggi *promulgate*; ora, i dati *grezzi* che di seguito si riportano, senza presunzione di completezza sono per lo più funzionali ad inquadrare e ad introdurre le criticità che nel corso dell'indagine verranno segnalate (in particolare, cfr.*infra*, Cap. V, par. 2 ss.)

- *1986-1996*. La Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti emanati a partire dalla unificazione del Regno d'Italia conta ben 1100 volumi all'interno dei quali sono contenute leggi e atti ad essa equiparati; all'interno di tale raccolta, si possono contare ben 31.390 leggi emanate sotto la vigenza dello Statuto Albertino e 16.372 leggi e atti aventi forza di legge promulgati dal 1948 al 1996. Durante questo periodo è importante procedere ad una comparazione dell'attività normativa di alcune legislature: si sono prese come riferimenti la X legislatura (1987-1992), l'XI legislatura (1992-1994) e la XII legislatura (1994-1996); durante la X legislatura sono state emanate 659 leggi non vincolate (escluse, dunque, le leggi di ratifica, le leggi di conversione dei decreti-legge, leggi di bilancio e leggi comunitarie), 213 decreti-legge e 129 decreti legislativi; nell'XI legislatura 47 leggi non vincolate, 163 decreti-legge e 52 decreti legislativi. Poiché le tre legislature non hanno avuto la stessa durata complessiva, necessariamente si procederà ad una comparazione rapportata alla media mensile dei vari atti emananti; da ciò risulta che il numero di leggi non vincolate emanate in un mese si è drasticamente ridotto da 11,4 della X legislatura a 1,9 della XII, passando per le 4,9 leggi al mese emanate dall'XI legislatura; al contrario, il numero dei decreti-legge emanati è salito vertiginosamente dalla X legislatura (3,69), all'XI legislatura (ben 8,10!), per poi ridursi leggermente durante la XII legislatura, attestandosi tuttavia un livello di media abbastanza elevato (6,10); i decreti legislativi hanno avuto, invece, un andamento altalenante: 2,24 decreti legislativi emanati tra il 1997 e il 1992; 4,09 tra il 1992 e il 1994; 2,11 tra il 1994 e il 1996. In questo arco temporale, l'anno più interessante da analizzare dal punto di vista della produzione normativa è il 1995, in cui vengono emanate 473 leggi e atti avente forza di legge ripartiti in 151 leggi, 27 decreti legislativi e ben 295 decreti-legge, ossia addirittura il 62,4% degli atti normativi emanati; ma vi è di più, perché nella lista delle 151 leggi si contano ben 55 leggi di conversione dei vari decreti-legge, 57 leggi di autorizzazione alla ratifica di Trattati internazionali, 2 leggi di recepimento di intese con le confessioni religiose e 5 leggi di bilancio; ne risulta che

solo 32 sarebbero ascrivibili alla categoria delle leggi ordinarie dello Stato; *sarebbero*, perché in questo gruppo bisogna ancora una volta togliere 6 leggi-proroga, 1 legge-sanatoria, 1 legge-delega, 1 legge di attuazione di una decisione dell'Unione Europea, 1 legge quadro e 8 leggi-provvedimento.

- *1996-2001*. Il periodo di riferimento è quello successivo all'intervento della Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 360/96 che ha avuto un impatto devastante sulla prassi del procedimento normativo relativo alla reiterazione dei decreti-legge. Durante la XIII legislatura, il numero dei decreti-legge emanati mensilmente è tornato nella media generale (3,36) e l'emanazione di leggi non vincolate è cresciuto toccando quota 6,6 al mese; il dato interessante che viene fuori è una forte crescita dell'utilizzo della fonte delegata che si attesta attorno ai 6,23 decreti-legislativi emanati al mese. Un esempio di questa tendenza è la produzione legislativa avvenuta nel 1998 ove si contano 187 leggi (63%), 79 decreti legislativi (26,6%) e solo 31 decreti-legge (10,6%); tuttavia, come per il 1995, anche per l'anno 1998 dobbiamo sottrarre alle 187 leggi, 20 leggi di conversione, 68 leggi di autorizzazione alla ratifica di Trattati internazionali, 5 leggi di bilancio, 8 leggi-proroga, 1 legge comunitaria, 1 legge che istituisce la Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Federazione Italiana di Consorzi Agrari, 6 leggi-delega, 34 leggi speciali e 23 leggi-provvedimento. Il risultato è che di quel 63% di leggi emanate, soltanto il 6% hanno un carattere regolativo; il numero dei decreti-legge è diminuito drasticamente, ma in compenso è aumentato quello dei decreti legislativi: cambia la quantità sottostante agli addendi, ma non il risultato, nel senso che il Governo rimane il protagonista di una ipertrofica e disordinata produzione normativa.
- *Le successive legislature e il "Governo della crisi"*. Il trend analizzato durante il periodo 96-2001 è rimasto sostanzialmente invariato negli anni successivi. Durante la XVI legislatura, coincisa con la crisi economica e dei debiti sovrani, si sono registrate 337 leggi (45,6%), 214 decreti legislativi (28,96%), e 107 decreti-legge (14,48%); il dato significativo è che non soltanto la percentuale relativa alla produzione dei decreti legislativi è in continua ascesa, ma delle 337 leggi emanate, il 29,8% sono leggi di conversione di decreti-legge e il 28,98% sono leggi di ratifica e leggi comunitarie. Ciò significa che il Governo continua ad avere un ruolo predominante attraverso il

fenomeno delle *deleghe nascoste*, mentre si inserisce un ulteriore fattore di ipertrofia normativa derivante dalla costante proliferazione delle fonti comunitarie e internazionali (per un approfondimento, vedi *infra*, cap. IV).

All'insieme di tutte queste norme, si devono aggiungere quasi 40.000 leggi regionali e più di 70.000 fonti secondarie (regolamenti e circolari).

Il risultato è che nessuno, ad oggi, riesce ad avere contezza esatta del numero di atti normativi promulgati: c'è chi dice 50.000, chi 150.000, chi addirittura 300.000!

Abbandonando i dati numerici, rimane un fatto: le leggi sono comunque troppe, sovrapposte, confuse nelle loro relazioni e paragonabili ad una "idra a cento teste"³⁶, ad un fiume in piena che sta inondando l'ordinamento giuridico e che nemmeno le leggi di semplificazione e gli altri interventi di consolidamento sembrano arginare (per ulteriori approfondimenti, si rinvia *infra*, Cap. II, par. 5 ss).

C'è chi pensa che più la società si evolve e più è necessario regolare magari avendo maggiore accortezza nell'utilizzo e nell'applicazione delle tecniche redazionali di forma e di sostanza; coloro che suggeriscono questa strada non comprendono che una grande quantità di norme chiare comunque produce un risultato oscuro.

Se l'ipertrofia delle leggi rappresenta il versante quantitativo della crisi della legge, l'aspetto qualitativo è dato dal fenomeno dell' "inquinamento legislativo"³⁷ che rende la legislazione oscura, poco comprensibile, lacunosa, spesso divergente con la *ratio* per cui è stata emanata.

Le cause che stanno alla base delle leggi mal scritte sono molteplici ed ascrivibili all'ipertrofia e alla sovrapposizione tra le stesse che spesso generano irrisolvibili antinomie; alla scarsa attenzione del legislatore-redattore sulla "correttezza semantica dei vocaboli usati; l'impiego della *o* inclusiva oppure disgiuntiva; la punteggiatura"³⁸, etc.

Un esempio lampante, molto vicino nel tempo e che denota la sua superficialità nell'uso del linguaggio e della punteggiatura si rinviene nella riforma costituzionale del pareggio (*rectius*, equilibrio) di bilancio, avvenuto con l. costituzionale n. 1/2012. Anzitutto, è evidente la divergenza tra titolo della riforma, *Inserimento del pareggio di*

³⁶ M. Ainis, *La legge oscura*, cit., p. 21.

³⁷ L'espressione è di A.A. Martino, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 38/1977.

³⁸ M. Bertolissi, *L'inserzione delle proposizioni normative nella legislazione vigente*, in S. Bartole (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Isaprel, 1998, p. 163.

bilancio nella carta Costituzionale, e l'art. 1 della legge che parla di <<*equilibrio tra entrate e spese del proprio bilancio*>>; concetti radicalmente diversi; in aggiunta non si comprende il valore della *e* quando si fa riferimento alla possibilità di far ricorso all'indebitamento, ossia se devono ricorrere entrambi i presupposti richiesti – cioè fasi avverse del ciclo economico *e* eventi eccezionali – ovvero ne sia sufficiente uno soltanto alternativo all'altro.

Maggiori aspetti di criticità si incontrano nel momento di individuare quale parametro utilizzerà la Corte costituzionale per contrastare eventuali comportamenti elusivi; fino ad ora la Corte ha risolto la questione attraverso il parametro del *vecchio* IV comma dell'art. 81 Cost. perché la legge costituzionale si applica a partire dal 1 gennaio 2014. Ma si porrà questo problema quando la Consulta si troverà ad analizzare i ricorsi presentati tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014; ai fini pratici potrebbe non cambiare moltissimo – ossia applicare il *vecchio* IV comma o il *nuovo* III comma – però probabilmente la scelta darà risposta alla *querelle* che in dottrina si è sviluppata da oltre 40 anni a partire da Valerio Onida³⁹, se quello dell'art. 81 IV comma sia un vincolo procedurale o un vincolo di contenuto: se si applicherà il *vecchio* IV comma vincerà la tesi del vincolo procedurale, se viceversa verrà utilizzato il nuovo parametro, la Corte riconoscerà un vincolo di contenuto; quindi considerare viziose le leggi per violazione del nuovo parametro significa dare ulteriore svolta in questo senso.

Dunque, la l. cost. n. 1/2012 dovrebbe mantenere un impianto in cui prevalgono – anche alla luce della l. n. 243/12 – gli elementi di continuità rispetto a quello di discontinuità e rispetto a quelli del quadro costituzionale tutt'ora vigente. Certo, è stato un percorso rapido e forse un po' frettoloso, ma i primi disegni di legge partivano da una prospettiva completamente diversa da quella che ne è scaturita; poi, dal testo vigente, l'idea che si dovesse fissare un limite di contenuto al governo dei conti pubblici predeterminato in Costituzione era molto sbilanciato rispetto ai vincoli europei: le deroghe potevano essere approvate solo con maggioranze qualificate e con la stessa maggioranza utile a sottrarre a referendum le modifiche alla Costituzione. Quelle

³⁹ V. Onida, *Commento all'art. 81 della Costituzione*, in P. Barile, P. Caretti e F. Margiotta Broglio (a cura di), *La costituzione per tutti*, Milano, Sansoni, 1996, 3 pp. 161-163; *Id.*, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta 8-9 novembre 1991, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 19-42; *Id.*, *Intervento* in P. Panteghini (a cura di), *Nuove regole per i conti pubblici (La riforma dell'art. 81 della Costituzione)*, Brescia, La Nuova Cartografica, 1993, pp. 39-50.

disposizioni non potevano essere condivisibili e scontavano una mancanza di omogeneità con la prima parte della Costituzione. Sicuramente si sarebbero ristretti i margini di azione del Governo e del Parlamento soprattutto sul fronte della recessione. La legge costituzionale, invece, mantiene degli elementi di continuità perché agisce su alcuni versanti: introduce delle regole strutturali relative all'equilibrio *a regime* di bilancio, cioè consente il ricorso all'indebitamento a determinate condizioni e fornisce gli elementi per valutare la sostenibilità di questo indebitamento. Da un'altra angolazione fornisce il quadro precettivo nei confronti del legislatore ordinario all'interno del quale collocare gli elementi per risolvere i problemi di tipo congiunturale, che è fondamentalmente il rientro dal debito.⁴⁰

Alla luce della legge n. 243/12 sembra che vengano comunque mantenuti degli elementi di elasticità che caratterizzavano la legislazione precedente e, quindi, di continuità rispetto al quadro originario. Si tratterà di interrogarci sugli effetti di questo rinnovato parametro nei giudizi di costituzionalità perché da un lato c'è chi ha già lamentato l'estrema genericità dell'espressione utilizzata: come si fa a rendere giustiziabile davanti alla Corte espressioni del tipo *ciclo economico*, *fase espansiva*, e simili? Questo, effettivamente, da un punto di vista potrebbe essere un problema non di poco conto.

O ancora, la legge 7 aprile 2014, n. 56 – meglio nota come *legge Delrio* – che abolisce le province e ridistribuisce le funzioni tra regioni ed enti locali attraverso un unico articolo e ben 152 commi confusionari e non ben coordinati logicamente tra di loro.

Altra criticità evidente è la totale imperizia del legislatore nell'utilizzo dello strumento dell'abrogazione: “fra di esse rientra – ed è un esempio clamoroso – l'abrogazione non espressa (o – se si preferisce – innominata) di norme, che il legislatore statale e regionale continuano a propinare imperterriti, nonostante sia lapalissiano che il nuovo sistema derivatone è formato da tutte le norme del sistema precedente e dalle loro conseguenze, meno: la norma abrogata, le sue conseguenze e le conseguenze delle conseguenze nel sistema nuovo e le conseguenze della norma

⁴⁰ su cui, si cfr., T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale del pareggio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014.

abrogata”⁴¹; o ancora, sempre con riferimento al fenomeno dell’abrogazione, come valutare la promulgazione e l’abrogazione della medesima legge avvenuta in Gazzetta Ufficiale della Regione Sicilia del 31 ottobre 1995? In quel testo è pubblicata una norma poi immediatamente abrogata un’altra disposizione pubblicata niente meno che nella pagina successiva della stessa Gazzetta Ufficiale, rimanendo in vigore “per pochi secondi, giusto quelli che servono al lettore per girare la pagina”⁴².

A ciò si aggiungono le continue rettifiche di norme precedentemente emanate, i rinvii a catena, le norme intrusive, ma anche fenomeni paradossali come i richiami troppo precisi e puntigliosi che finiscono anche per *imballare* procedimenti e funzioni.

Non si può certo pretendere che una legge sia perfetta in ogni suo punto e in tutte le sue parti; verosimilmente è anche sbagliato pretendere “una legislazione formalmente perfetta, ma inadeguata al suo scopo, quasi un edificio architettonico rispettoso dei classici canoni vitruviani, ma inimitabile e perciò inutile se rapportato ai fini di quanti desiderino trovarvi alloggio”⁴³.

Tuttavia, è bene anche ricordare che ciò non vuol dire abbandonarsi completamente ai tre peccati capitali della legge, ossia *ambiguità*, *irrazionalità* e *incoerenza*⁴⁴ perché si darebbe modo al legislatore di giustificare i propri interessi inconfessabili dietro presunti errori e inerzie mentali.⁴⁵

3.1. (segue)*L’interpretazione giurisprudenziale.* Da sempre l’applicazione delle norme giuridiche presuppone un’attività interpretativa il cui legame non può essere sciolto. L’antico brocardo *in claris non fit interpretatio* che ebbe fortuna negli anni di massima diffusione del pensiero illuminista non è altro che una flebile illusione di chi (Rousseau) ha teorizzato il mito del giudice quale *bouche de la loi*.

L’attività interpretativa era percepita negativamente in quanto l’unico soggetto legittimato a chiarire il significato delle parole era soltanto colui che l’aveva creata, cioè il legislatore.

⁴¹ M. Bertolissi, *L’inserzione delle proposizioni normative nella legislazione vigente*, in S. Bartole (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, cit., p. 163.

⁴² M. Ainis, *La legge oscura*, cit., p. 23.

⁴³ S. Bartole, *Introduzione allo studio della tecnica di redazione dei testi legislativi*, in S. Bartole (a cura di), cit., p. 27.

⁴⁴ così li individua M. Ainis, *La legge oscura*, cit.

⁴⁵ G. Maranini, *Storia del potere in Italia. 1848-1966*, cit.

In realtà, già nel momento in cui la disposizione viene applicata, essa viene *letta*, dunque soggetta ad interpretazione da parte dell'interprete che gli attribuisce un determinato significato sì da renderla maggiormente aderente al dato fattuale cui tendenzialmente andrebbe connessa.

Il mito delle leggi chiare è destinato a rimanere tale, se non altro perché la legge è costituita da disposizioni che già nel linguaggio comune possono generare ambiguità e che, dunque, devono essere necessariamente collegate ad un contesto di riferimento, con la conseguenza che le sfumature di significato variano al variare dello stesso contesto. In generale, viene indicata una formula di struttura standard che, di base, dovrebbe rendere semplice e chiara una norma di condotta: *se(f), allora(c)*, dove la protasi *se(f)* esprime una fattispecie(*f*) condizionante, mentre l'apodosi *allora(c)*, introduce la conseguenza(*c*), ossia la sanzione (oppure il premio, qualora ci trovassimo in presenza di un diritto premiale).

Sappiamo, tuttavia, che la maggior parte di leggi non sono formulate con questa tecnica che, verosimilmente, più di ogni altra riesce ad esprimere una buona chiarezza di significato, atteso che la disposizione *D* esprima la norma *N*; quand'anche riuscissero ad essere individuate leggi così costruite, bisogna comunque fare i conti con le ambiguità semantiche e il contesto in cui la disposizione viene calata: la sovrastruttura influenza sempre la forma e il contenuto delle disposizioni. Ad esempio, le leggi delle XII Tavole sono soggette ad interpretazione letterale perché esprimono solo comandi, essendo costituite da protasi non seguite da alcuna apodosi secondo la struttura precedentemente individuata; ebbene, anche le leggi delle XII Tavole oggi scontano un'interpretazione con sfumature diverse rispetto a 2000 anni fa nonostante si possano considerare un raro esempio di chiarezza e semplicità redazionale.

Per questi motivi il connubio legge-interpretazione è indissolubile.

Certo è che bisogna individuare le cause che sono alla base del diverso approccio ermeneutico alle leggi e che vanno riscontrate sia nella fisiologica ambiguità del linguaggio, sia nella polisemia dei termini, sia dal fatto che "il messaggio normativo viene formulato in modo ambiguo, o sconnesso, o alluvionale. *Oscuro* per l'appunto. E tutti sanno (anche se pochi vi si ribellano) che è precisamente questo il vizio più diffuso e persistente delle nostre leggi. Oggi, assai più che ai tempi di Giolitti. Ciò spinge il ruolo dell'interpretazione e degli interpreti giuridici ben al di là dei loro cardini naturali,

e per almeno due ragioni. Perché il vizio in questione alimenta l'appello verso letture sostanzialistiche del dettato normativo, in quanto tali svincolate dal rispetto formale della legge; e perché in definitiva esso trasfigura il ruolo stesso dell'interpretazione, il suo peso specifico nella vita del diritto"⁴⁶; "oggi perciò, *in claris non fit interpretatio* è l'espressione di una direttiva metodologica" e non di un divieto assoluto come al tempo dell'illuminismo; "non va inteso come l'espressione di un diniego del fatto, che delle attività di interpretazione sono necessario all'uso del discorso legislativo, quale che sia la chiarezza del suo dettato".⁴⁷

Per ambiguità semantica si intende "incertezza nel significato da attribuire ad un termine o ad un sintagma"⁴⁸, mentre per ambiguità sintattica si intende "incertezza non dipendente dal significato di una parola, ma dalla collocazione della parola nella frase o dal modo in cui la parola stessa è connessa con le altre"⁴⁹.

Nulla quaestio quando l'interpretazione è la logica conseguenza delle ambiguità semantiche e sintattiche che possono semplicemente essere considerate niente di più che delle distorsioni fisiologiche riconducibili al linguaggio e che non è possibile eliminare nemmeno attraverso un'attenta redazione delle disposizioni.

Altro discorso, invece, quando l'attività interpretativa è piegata all'oscura e vaga formulazione delle disposizioni e alla volontà stessa del legislatore che utilizza termini vaghi e di incerta collocazione sistematica nelle strutture "il cui significato non è determinabile preventivamente, per cui è rimessa all'applicatore della legge la valutazione caso per caso"⁵⁰; "ambiguità e vaghezza non vanno confuse: mentre l'ambiguità richiede una scelta (interpretativa, tra due significati possibili), la vaghezza richiede una decisione interpretativa circa i confini del significato"⁵¹, sì da ricondurre la norma ad un mero strumento di cattura del consenso.

Questi sono i fattori prodromici all'attività di interpretazione *creativa* di chi è chiamato ad applicare le leggi. È evidente che *l'alea* delle disposizioni si riflette nel contenuto degli orientamenti giurisprudenziali e nelle motivazioni delle sentenze, "nel

⁴⁶ M. Aini, *La legge oscura*, cit., p. 198.

⁴⁷ G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980.

⁴⁸ R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, cit., pp. 141 ss.

⁴⁹ *Ibidem*, cit., p. 142.

⁵⁰ R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, cit., p. 142.

⁵¹ R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 37.

senso che una cattiva redazione della legge costituisce delega di poteri, magari involontaria, agli organi chiamati ad applicarla”⁵².

Una legge redatta male non potrà mai essere oggetto di applicazione uniforme perché ogni giudice si muoverà fra orientamenti diversi per ricercare il giusto equilibrio tra i seguenti elementi⁵³:

- intenzione del legislatore;
- coscienza sociale che sovente è in netta contrapposizione con una varietà di disposizioni
- le interpretazioni avanzate da ciascuna delle due parti in causa nell’ambito di un processo;
- le regole processuali;
- il libero convincimento del giudice che comunque può essere decisamente influenzato da precetti di etica religiosa e sociale, da schemi dottrinari imperanti e da istanze di ordine pubblico.

La naturale conseguenza di questa deriva è data dal continuo alimentare “dell’incertezza che corrode il corpo dell’ordinamento normativo, aprendo un varco al dispotismo degli interpreti,⁵⁴ ossia dei giudici che, *in primis* chiamati a dare un significato alle disposizioni oscure, spesso travalicano i confini della giurisdizione e invadono le competenze proprie del legislatore.

4. *Corte Costituzionale e qualità della regolazione: quali principi? (rinvio).* Nella Costituzione manca una norma espressa che detti principi generali riguardo chiarezza e buona qualità delle regole; la difficoltà nel provocare una pronuncia del giudice di legittimità, almeno a livello teorico, non ha impedito allo stesso di entrare a gamba tesa nei confronti di una serie di norme giudicate oscure, inoltrando “moniti più o meno diretti al legislatore, invitandolo ad applicare in modo più adeguato la tecnica legislativa e addirittura, in particolare, a fare un uso più corretto del linguaggio”⁵⁵; alle volte si è spinta oltre censurando anche l’errore materiale dimostrando una sensibilità estrema verso questa grave patologia dell’ordinamento giuridico.

⁵² S. Bartole, *Introduzione*, cit. 39.

⁵³ V. Frosini, *Interpretazione della legge*, in M. D’Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990.

⁵⁴ M. Aini, *La legge oscura*, cit. 29.

⁵⁵ A. Vidaschi, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Iter legis*, 1999, p. 415.

Tuttavia, così come è stato rilevato in alcuni studi recenti⁵⁶, non soltanto la Corte costituzionale ha trovato notevoli difficoltà nel dichiarare l'illegittimità della *legge oscura*, ma è dovuta andare alla ricerca di principi generali che sebbene ricavabili dalle norme costituzionali – tra cui, su tutti, il principio della certezza del diritto e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione – difficilmente – a parere di chi scrive potranno erigersi a baluardi della qualità della legislazione⁵⁷.

Ma gli ostacoli che si rinvenivano nel prospettare alla Corte un giudizio che verta sull'oscurità della legge si radicano anche e soprattutto nell'eccessiva politicità del corpo giudiziario e nell'impervio e lungo percorso che da un giudizio *a quo* porti la questione innanzi alla Corte; sul fatto che oggetto del giudizio è la norma e non la disposizione e che il parametro rispetto al quale interpretare la norma che deve essere indicato in maniera precisa con l'indicazione degli articoli della Costituzione che si ritengono violati. Per queste ragioni, in un primo momento la Corte si sempre tirata fuori osservando che <<i>difetti di chiarezza e di coordinamento, ammesso che siano solo astrattamente prospettabili, si risolvono in dubbi interpretativi da risolversi dal giudice a quo>> (ordd. nn. 274 e 372 del 1991) che ha l'obbligo di sollevare la questione di legittimità costituzionale soltanto se, ad esempio, all'interno di un testo unico si verifichi un "contrasto fra due norme lasciate convivere"⁵⁸ riconducendo l'oggetto del giudizio ad un difetto di coordinamento (e quindi di ragionevolezza), ma non di *mala* scrittura delle leggi.

Il momento di apparente svolta si è avuto nel 1988 con "l'importante e coraggiosa sentenza"⁵⁹ n. 364 attraverso la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non escludeva dalla inescusabilità della legge penale l'ignoranza inevitabile, sebbene non fu chiarito esplicitamente quali fossero gli elementi

⁵⁶ L. Di Majo, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit.; M. Picchi, *Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa*, cit.; D. Paris, *I limiti del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione e le nuove prospettive aperte dalla sentenza n. 70/2013*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa*, cit.

⁵⁷ in tal senso L. Di Majo, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, cit.; contra M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *federalismi.it*, n. 21/2013.

⁵⁸ R. Bettini, *Introduzione: la nuova legalità*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 1/9999, p. 17.

⁵⁹ G. Fiandaca, *Commento a Corte cost.*, n. 364/88 in *Foro It.*, 1988, p. 1385 e D. Pulitanò, *Commento a Corte cost.*, n. 364/88, in *Riv. trim. dir. e proc. pen.*, 1988, p. 686.

da tenere in considerazione per valutare l'oscurità o meno di una norma indipendentemente dal principio di determinatezza, elaborando un principio dai confini incerti per cui "l'incostituzionalità di qualsiasi legge [in realtà, come avremo modo di verificare, solo penale] potrebbe essere dichiarata solo la cattiva redazione non consentisse in alcun modo ai destinatari di rendersi conto dell'effettiva portata della legge"⁶⁰.

Nel 1992 la Corte ha cercato di spingersi più in là, attraverso la sentenza n. 185 con la quale intervenne per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, IV comma del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 riconoscendo la possibilità di sindacare <<l'errore materiale di redazione legislativa [che pregiudichi] la riconoscibilità e l'intelligibilità del precetto penale>>.

Queste due sentenze spartiacque, sebbene riferite a questioni che abbracciano il campo del diritto penale, hanno aperto la strada a numerose pronunce⁶¹ in grado di teorizzare il concetto di *chiarezza normativa costituzionalmente orientata* (cfr., *infra*, Cap. III, par. 1) come baluardo a difesa del principio della certezza del diritto.

Tuttavia non si tratta di censure che possono dar luogo ad un autonomo giudizio di legittimità costituzionale perché manca un parametro sul quale basare una eventuale dichiarazione di incostituzionalità (in particolare, vedi *infra*, capitolo 3, par. 1).

È anche vero, però, che possiamo ricavare dei principi forti analizzando l'insieme delle pronunce della Corte che da anni ormai rivolge continui moniti al legislatore auspicando una migliore redazione dei testi normativi, dove la mancanza dei requisiti di conoscibilità ed intelligibilità assumono rilievo ai fini delle sue decisioni, quando da

⁶⁰ R. Bettini, op. ult. cit., p. 25

⁶¹ cfr. su questi temi G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.* n. 4/1997 p. 1034 ss. e P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, in cui l'A. elenca due sentenze; "nella sentenza n. 157 del 1995, occasionata dal contenzioso Stato-Regioni, così da indurre la Corte a riservare a se stessa anche l'apprezzamento del margine di possibilità interpretativa in presenza di una *scarsa intelligibilità del dettato normativo* si perviene, da parte della Corte stessa, ad individuare un portato normativo censurabile ai sensi del riparto di competenze tra Stato e Regioni considerato corrispondente ai principi costituzionali in materia. Ma il contenzioso tra Enti permette di richiamare anche quanto la Corte aveva già osservato nella sentenza n. 31 del 1983, circa il fatto che *la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso stesso*. Parole alquanto presaghe se si pensa come un miglio *drafting* dello stesso dettato costituzionale, in occasione della revisione del Titolo V, avrebbe probabilmente contribuito a calmierare il numero di controversie da essa generate".

essi si generano situazioni di violazioni di specifiche norme della Costituzione o di principi costituzionali (su cui, vedi *infra*, cap. III par. 3).

Tra tutti, merita di essere segnalato il principio di omogeneità che sembra essere diventato l'unica *cerniera* tra qualità formale e qualità sostanziale della legge⁶² che da mera direttiva contenuta nell'art. 15, comma 3, l. n. 400/1988 potrebbe elevarsi a rango di parametro costituzionalmente riconosciuto qualora venisse confermato *nuovo* art. 77, c. 5 previsto dalla riforma in corso di approvazione.

Un passo in avanti significativo, ma che non soddisfa in pieno le ulteriori esigenze che concernono *la buona scrittura delle norme*.

5. Principi e direttive per delle regole di qualità. In nessun testo normativo viene delineato espressamente il significato di *qualità della regolazione*.

In generale, l'espressione può essere scissa in due significati, diversi per definizione in teoria, ma legati indissolubilmente nella pratica: qualità formale e qualità sostanziale; la prima consiste nella "buona scrittura secondo le regole linguistiche, degli enunciati normativi"⁶³, mentre la seconda si riferisce all'insieme degli strumenti necessari per una valutazione dell'impatto che le regole avranno o hanno avuto nei confronti degli *end-users* (AIR, VIR, ATN, manutenzione, ecc.).

Nemmeno in Costituzione possiamo individuare una norma che specifica il significato di tale disposizione; in realtà, neppure il procedimento legislativo è disciplinato nel dettaglio, essendo demandata la relativa disciplina ai regolamenti parlamentari.

Eppure, dall'impianto sistematico di norme e prassi (oltre alla giurisprudenza costituzionale, come si è avuto modo di osservare), si riescono a ricavare alcuni principi; qualcuno⁶⁴ ha individuato quattro elementi che stanno alla base della produzione e applicazione delle regole: qualità della progettazione, qualità analitica, qualità legale, qualità nei rapporti con l'utente; si ritiene che nessuna espressione come queste possano sintetizzare al meglio l'universo della qualità della regolazione; ma l'insieme dei principi che stanno alla base di una regolazione di qualità vanno

⁶² cfr., a riguardo, Corte cost., n. 22/2012 e Corte cost., n. 32/2014.

⁶³ P. Costanzo, op. ult. cit., p. 178.

⁶⁴ R. Deughton-Smith, *Assicurare la qualità della regolamentazione. I principali risultati del lavoro dell'OCSE*, in *Iter legis*, 1999, p. 54.

necessariamente individuate anche nella separazione dei poteri, nella tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti dell'autorità pubblica; dunque nei principi generali sottesi alla forma di stato e alla forma di governo.

Se volgiamo lo sguardo oltre i confini nazionali, ci accorgiamo che qualcuno è un po' più avanti di noi quantomeno nella individuazione delle linee-guida per la qualità della regolazione, sebbene l'Italia da tempo si sia resa conto della necessità di svecchiare e snellire l'ordinamento giuridico e porre le basi per una produzione di regole di qualità: basti pensare al Rapporto Giannini di 40 anni fa o alla Commissione Barettoni Arleri, oltre ad altri tentativi di riforme in tal senso che hanno prodotto risultati deludenti.

Il punto di svolta a livello internazionale è stata la predisposizione, da parte dell'OCSE di un programma per la riforma della regolamentazione al fine di promuovere le *best practices* in rapporto a redazione, revisione, riforma e manutenzione della normativa che si risolvono in una *checklist* di 10 punti ispirata alle metodologie dei paesi anglosassoni e contenuti nella *Raccomandazione 1995 del Consiglio OCSE sul miglioramento della qualità delle norme emanate dai governi*.

L'intervento dell'OCSE è giustificato dal fatto che il ciclo della regolazione non solo influisce quotidianamente nei confronti degli *end-users*, ma ha dei costi che possono arrivare a sfiorare anche il 15% del PIL; quindi, nell'ambito della qualità della regolazione, esistono altri fattori che si discostano da quelli prettamente giuridici individuati in precedenza e sconfinano nel campo amministrativo ed economico: innovazione, imprenditorialità, crescita, investimenti, controllo dei disavanzi eccessivi sono tutti elementi che hanno a che fare con la produzione delle regole che, non essendo di qualità, vanno ad incidere sulla tenuta dell'economia e, di riflesso, sul *Welfare State*, coinvolgendo l'insieme dei valore di una società.

L'OCSE, in occasione dell'emanazione del regolamento, ha tenuto conto delle prospettive di sviluppo economico dei Paesi, puntando diretto su due obiettivi: “per un verso occorre far riferimento alla qualità della legge riferita al testo normativo vero e proprio, vale a dire alla sua formulazione linguistica, e per altro verso, invece, bisogna tener presente che nel concetto di qualità della legge, rientra anche la valutazione dell'impatto della legge stessa sulla realtà sociale, e cioè l'attenta analisi degli effetti

prodotto dalla sua emanazione e applicazione”⁶⁵. A partire da questi profili, l’OCSE sostiene che la qualità della regolazione *means to adopt regulation that meet concrete quality standards, avoids unnecessary regulatory burdens and effectively meet clear objectives*.⁶⁶

In Europa gli interventi sono stati molteplici in tal senso. L’8 giugno 2011 è stata adottata una risoluzione con l’obiettivo di definire criteri uniformi per la redazione dei testi normativi a livello comunitario per garantire coerenza sistematica tra gli atti e maggiore chiarezza del contenuto. La risoluzione si compone di 13 linee-guida; se da un lato può essere considerato un intervento positivo per aver acceso una spia rossa sul tema invitando ad intraprendere la strada della sistematizzazione soprattutto attraverso l’uso dei codici, dall’altro non affronta tematiche fondamentali quali ad esempio la modalità di pubblicazione degli atti, ma soprattutto quello della traduzione dei testi⁶⁷.

Questa prima fase di azione a livello comunitario è stata definita fase del “legiferare comprensibilmente”,⁶⁸ dove l’attenzione è stata focalizzata sugli aspetti del *drafting* formale. Con il Trattato di Maastricht si cercò di “dar forma ad un’Unione a tutti gli effetti politica (oltre che economica) e, con essa, l’intento di avvicinare maggiormente le istituzioni dell’Unione Europea ai cittadini, anche, per l’appunto, attraverso una migliore tecnica di preparazione delle norme e un più compiuto sistema di monitoraggio⁶⁹; tuttavia, soltanto a partire dalla seconda metà degli anni novanta si registra una decisiva spinta verso la necessità di darsi delle regole coordinate di legistica e avviare azioni di codificazione e di coordinamento dell’intero impianto normativo e che non poteva non perseguirsi “per il tramite di un comune modello di riferimento, di un parametro da tutti condiviso non solo circa i contenuti o il raggio di incursione del diritto europeo, bensì in relazione alla qualità delle sue regole giuridiche, al loro grado di chiarezza.”⁷⁰

⁶⁵ G. Recchia, *La qualità della legge*, in E. Pattaro – F. Zannotti (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa. Atti del convegno, Bologna, 9-10 maggio 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 189.

⁶⁶ Commissione Europea, *Better regulation for growth and jobs in the European Union*, COM(2005)97 def.; Eupan (European Public Administration Network, *Learning team on Administrative burdens of citizens. Standard cost model for citizens*, 2008

⁶⁷ Su aspetti positivi e negativi vedi Z. Zencovich, *Le direttive sulla <<qualità redazionale della legislazione comunitaria>>*, in G. Visintini (a cura di), *Analisi di leggi campione e problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1997.

⁶⁸ L. Trucco, *Il drafting comunitario dopo Lisbona*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, Jovene, Napoli, 2011, p.113.

⁶⁹ *Ibidem*, cit., p. 116.

⁷⁰ M. Ainis, *La legge oscura*, cit., p. 106.

Su questa linea di azione sono stati partoriti numerosi atti, tra cui:

- l'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legistica comunitaria;
- l'Accordo interistituzionale del 28 novembre 2001 ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica di rifusione degli atti normativi;
- l'Accordo interistituzionale del 31 dicembre 2003, <<Legiferare meglio>>;
- la Guida politica comune, sottoscritta dai Servizi giuridici di Consiglio, Commissione e Parlamento europeo nel 200 e revisionata ultimamente nel 2009;
- la Dichiarazione n. 39 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria.

Le direttive che rappresentano i veri propulsori della fase del “legiferare meglio” sono: la comunicazione 2005/97/COM dove viene espressamente definita la nozione di qualità della regolazione, intesa come *a good balance between necessary regulation and minimal compliance costs*, individuando i principi che devono accompagnare una regolazione di qualità: *transparent, accountable, proportionate, consistent, targeted only at cases where action is needed*; la direttiva Bolkestein, meglio nota come *direttiva servizi* che prevede una procedura semplificata di requisiti al fine di permettere uno sviluppo più celere del mercato all'interno dei territori degli Stati membri, proponendo una serie di politiche di liberalizzazione.

Ultima fase è stata identificata con l'espressione “legiferare con intelligenza”,⁷¹ la cui finalità sarà quella di portare a compimento gli obiettivi scalfiti nel Trattato di Lisbona e che vengono individuati con particolare determinatezza in numerose raccomandazioni.

In Italia, come si è già avuto modo di accennare nella parte introduttiva, ci si accorse già negli anni '60 del fenomeno; siamo fermi alle intenzioni, anche se negli ultimi anni, soprattutto a partire dalla seconda metà del 2000, le cose sembrano andare in un'altra direzione rispetto all'inerzia e ai fallimenti (vedi le numerose leggi di semplificazione, su cui, vedi *infra*, cap. 2, par. 4.1) di chi detiene il controllo politico.

Ciò è avvenuto soprattutto a causa della crisi economica; da qui l'importanza di sviluppare una politica nazionale e regionale volta alla semplificazione normativa ed amministrativa per migliorare sia la qualità della regolazione, sia l'efficacia dell'azione amministrativa.

⁷¹ L. Trucco, op. ult. cit., p. 120.

Il Governo italiano ha adottato importanti interventi legislativi al fine di garantire quel principio irrinunciabile della certezza del diritto, così da aggredire il *corpus normativo* esistente e depurarlo dalle scorie in cui versa: un ipernormativismo esasperato e caratterizzato da un'imponente e disordinata stratificazione di norme, con la naturale incertezza circa il diritto vigente e le sue regole di concreta applicazione.⁷²

Alla luce di tali presupposti sarebbe opportuno procedere di volta in volta, sulla base di dieci *questions*⁷³, alla luce delle quali bisognerebbe riflettere prima di affrontare qualsiasi intervento nell'ambito dell'attività di regolazione: tali quesiti suggeriscono delle riflessioni circa l'opportunità e la necessità dell'intervento normativo da parte dei pubblici poteri (c.d. *fase decision making* o *rulemaking*), la forma e il livello di governo più appropriati a realizzarlo, la sua rispondenza ai requisiti di legittimità, chiarezza, coerenza e accessibilità ai destinatari.

Tuttavia, non va dimenticato che un corretto approccio alle regole di qualità non può prescindere dalla conoscenza puntuale delle tecniche di redazione normativa; tale aspetto viene spesso sottovalutato perché si ritiene che “proprio perché soggiacciono al mito dell'onnipotenza del legislatore e del positivismo, i giuristi non studiano i modi in cui si scrivono le norme e le politiche legislative”⁷⁴; ma il prodotto legislativo, cioè la norma, va considerata il frutto di un'arte: l'arte del legiferare, appunto; e il legislatore spesso è stato un pessimo artista. L'artista, per fare deve sapere, e noi italiani, in fatto di arte legislativa dovremmo essere i maestri, dovremmo avere il *pedegree*; purtroppo è l'allenamento che manca, poiché nelle Università “si insegna, sì e no, quel tanto che può

⁷² Tra le tante si segnalano: la legge di semplificazione n. 246/05, detta anche “taglia-leggi”; veri e propri manuali di *drafting* normativo i meccanismi di *sunsetting* o di semplificazione normativa; l'AIR per la valutazione di regolazioni a più basso impatto per gli *end-users*; la misurazione degli oneri amministrativi e dei costi informativi attraverso una serie di strumenti (*standard cost model*, *MOA*, *analisi del rischio*...) monitoraggio e valutazione successiva dell'impatto (VIR) per verificare se gli obiettivi proposti in sede AIR sono stati raggiunti; obbligo di motivazione che permette al regolatore di riflettere sulle proprie scelte e di ponderarne le conseguenze in chiave costi-benefici e di rendere razionali i processi decisionali; a livello regionale la Toscana già dal 2008 ha predisposto un programma di azione normativa, attraverso la l. reg. n. 55/08; alcune Autorità amministrative indipendenti (Autorità per l'energia elettrica e il gas e la Banca d'Italia) hanno predisposto dei piani strategici che definiscono gli obiettivi della regolazione e l'attività di produzione normativa.

⁷³ suggerite dalla Raccomandazione OCSE del 9 marzo 1995, *Improving the quality of government regulatory*: il problema è stato definito correttamente? L'intervento dei pubblici poteri è giustificato? La regolamentazione rappresenta la forma migliore di intervento pubblico? L'intervento normativo risponde ai requisiti di legittimità? Qual è il livello di governo più appropriato ad intervenire? I benefici derivanti dall'intervento normativo ne giustificano i costi? La ripartizione degli effetti in seno alla società è trasparente? La regolamentazione risulta chiara, trasparente, coerente, comprensibile ed accessibile ai destinatari? Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di far conoscere il proprio punto di vista? Come è assicurato il rispetto delle regolamentazioni?

⁷⁴ S. Cassese, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1992, p. 310.

servire a formare gli interpreti e non, invece, quanto è necessario a formare i legislatori”⁷⁵.

Per queste ragioni, limitare lo studio solo alle tecniche normative, all’analisi del linguaggio o alla struttura della norma significherebbe ridurre l’analisi ad una mera pragmaticità legislativa. La conoscenza della tecnica normativa non può prescindere dalla stretta interrelazione e interdipendenza tra teoria dell’argomentazione e dell’interpretazione; fra qualità del testo e attività interpretativa vi è una reciproca influenza: da un lato, una corretta tecnica redazionale agevola l’ermeneutica garantendo l’omogenea e uniforme applicazione del diritto; dall’altro, l’attività interpretativa assume un ruolo fondamentale – *de jure condito* e *de jure condendo* – in funzione integrativa e migliorativa del testo. Il procedimento normativo rappresenta il discorso argomentativo per eccellenza che ha come principale obiettivo la ricerca del bilanciamento degli interessi (consenso) tramite l’esposizione e la condivisione delle ragioni sottostanti (motivazione).

Dunque, l’osmosi tra tecniche redazionali e regole di qualità, teoria dell’interpretazione e teoria dell’argomentazione suggerisce di affrontare la trattazione sulla base di una impostazione interdisciplinare e multidisciplinare della materia, nella consapevolezza che il fenomeno normativo non si esaurisce nella legge, ma comprende l’attività negoziale e ogni atto giuridico come i provvedimenti giurisdizionali, gli atti amministrativi e gli atti di natura consultiva nei quali ambiti devono poter essere utilizzate tutte le tecniche redazionali e le regole di qualità⁷⁶.

Non a caso, il tema oggetto di studio presuppone un approccio multidisciplinare tale da includere le nozioni delle scienze economiche e statistiche (soprattutto nella fase di misurazione) e dell’analisi economica del diritto che consentono di arricchire la valutazione attraverso la capacità predittiva in ordine alle conseguenze sociali di una determinata opzione di regolazione (che è cosa totalmente diversa dal conoscere le *conseguenze legali*). “Inoltre, potrebbero risultare essenziali ulteriori competenze trasversali che contribuiscono a migliorare la qualità dell’analisi come la psicologia cognitiva e le neuroscienze in ordine al conseguimento degli obiettivi dei regolatori che ambiscono a modificare permanentemente i comportamenti (come quelli rilevanti dal

⁷⁵ F. Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?*, in *Dir. ec.*, n. 2/1960 p. 825.

⁷⁶ Così anche, M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità della regolazione*, cit., *passim*.

punto di vista delle politiche comunitarie) o a consentire scelte consapevoli (come quelle in ordine all'investimento finanziario del risparmio privato"⁷⁷.

Si rende, dunque, quanto mai necessaria e inevitabile una riorganizzazione sistematica dell'intero universo legislativo che si sostanzia in lavori puntuali e analitici di abrogazione, a causa di una disattenzione generale verso la chiarezza dei testi che provoca un'incertezza sulla individuazione della normativa vigente: entrano in crisi il principio di legalità e lo Stato di diritto, con conseguente *appassimento* dello Stato moderno: l'ordinamento si presenta come una somma di testi, l'uno stancamente aggiunto all'altro, con sovrapposizioni e ripensamenti spesso impliciti⁷⁸.

Sembra che si stia sviluppando un clima particolarmente favorevole alle semplificazioni e alle liberalizzazioni; ma è anche vero che è necessario supportare questi interventi da regolazioni antitrust efficaci che evitino il rischio di trasformare certi settori del mercato da monopoli pubblici a monopoli privati; occorre, dunque, attuare una regolazione *nel* il mercato e non *per* il mercato, in quanto l'obiettivo deve essere quello di preservare la struttura concorrenziale del mercato stesso⁷⁹.

Il moltiplicarsi e l'intensificarsi delle semplificazioni delle organizzazioni amministrative è sempre più connesso alla prevalente esigenza finanziaria; è stato anche provocatoriamente affermato che "la nuova amministrazione è quella che non dovrebbe esserci più"⁸⁰.

In particolare, il livello di liberalizzazione ha spesso segnato un mutamento della densità e della qualità della regolazione in maniera coordinata con l'aumento della concorrenzialità. Il principio guida per la definizione di tale mutamento deve essere ispirato e orientato al principio di proporzionalità che va interpretato, assieme al principio di sussidiarietà, come fondamento per il trasferimento di poteri di regolazione ai soggetti privati.

Gli interrogativi che vengono posti sono emblematici e meritano una riflessione quanto mai approfondita:

⁷⁷ *Ibidem*, p. 75

⁷⁸ P. Perlingieri, *Le ragioni di un convegno. Le leggi "speciali" in materia civile: tecniche legislative e individuazioni della normativa (Presentazione del convegno del 12, 13 e 14 settembre 1985 organizzato dalla Scuola di perfezionamento in diritto civile dell'Università di Camerino)*, ora in *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, p. 217.

⁷⁹ In tal senso, cfr., M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit.

⁸⁰ G. Corso, *Una nuova amministrazione?*, in *Nuove autonomie*, n.3/2010, p. 301.

- che valutazione possiamo dare su questi costi dal punto di vista del sistema normativo costituzionale?
- Possiamo ritenere esistente un principio costituzionale per cui tali costi di produzione delle regole debbano essere tendenzialmente ridotti?
- Esiste una norma o un principio generale dettato o desumibile dalla Costituzione per cui i centri di produzione di regole giuridiche *non sunt multiplicandi praeter necessitatem*?

È indubbio che la stessa nostra Carta costituzionale ci dà delle linee guida e dei principi da seguire: innanzitutto il principio del *numero chiuso delle fonti primarie* in base al quale le fonti abilitate a produrre norme aventi rango primario debbono essere tassativamente previste e disciplinate dalle fonti di livello costituzionale; o il *principio di sussidiarietà* che si rinviene nel riformato art. 118 Cost.: non tanto nella sua valenza *verticale*, ma piuttosto nella sua valenza *orizzontale* che tale principio può concorrere ad una riduzione drastica e brutale del costo di produzione delle regole, a patto che gli venga data un'interpretazione *forte*: si deve intendere non solo nella sua accezione *amministrativa*, ma anche nella sua valenza *normativa* ritenendo che tra le *attività di interesse generale* svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini – singoli o associati – e che devono essere favorite da tutti i soggetti della Repubblica ci possa essere anche l'attività di regolazione. In altre parole tale principio interpretato nella sua dimensione normativa impone a Stato, Regioni ed Enti locali di non sottoporre a regolazione settori in cui l'autonoma iniziativa privata dei cittadini – singoli o associati – possa realizzare in maniera analoga l'interesse generale obiettivo di una ipotetica norma, realizzando un fine di *self-regulation* o *autodisciplina*, tipica dell'autonomia privata contrattuale. Il principio di sussidiarietà orizzontale obbliga le amministrazioni pubbliche a determinare il costo delle proprie funzioni e soprattutto consente una cospicua riduzione dei costi derivanti dalle funzioni di amministrazione poiché tali costi vengono assunti dai privati, mentre l'amministrazione continuerà a svolgere la sua imprescindibile azione di sostegno finanziario e di controllo.

Ancora, il principio della *copertura integrale delle funzioni svolte dagli enti locali* ex art. 119 c. IV Cost., attraverso il quale viene imposto agli enti locali stessi di commisurare le proprie funzioni all'entità di risorse previste nei primi tre commi.

Per finire, il principio del *ricorso all'indebitamento solo per le spese di investimento* ex art. 119 c. VI Cost.

Tutto ciò tenendo presente i nuovi vincoli sull'equilibrio di bilancio sanciti dal riformato art. 81 Cost. in relazione alle rinnovate politiche fiscali europee.

Risulta chiaro, dunque, che nella nostra Costituzione sono contenuti, a prima vista, una serie di principi che richiamano la necessità di quantificare il costo e la qualità della produzione normativa. Queste direttive costituzionali non devono essere essenzialmente e semplicemente espressioni del mutevole atteggiamento dei diversi indirizzi politici di governo che si sono susseguiti in questi anni; esiste un permanente interesse costituzionale che impone che i costi della regolazione vengano sempre quantificati e, laddove possibile, ridotti.

Un'ultima importante considerazione, che prescinde dal dato normativo-costituzionale, va fatta in merito all'istituzione del Dipartimento affari giuridici e legislativi (su cui si rinvia, *infra*, al Cap. VI). Il Dipartimento fornisce attività di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, assicurando una consulenza giuridica e legislativa di carattere generale. Esso in particolare: coordina e promuove l'istruttoria dell'iniziativa legislativa del Governo; provvede all'istruttoria degli emendamenti relativi ai disegni di legge; cura la qualità dei testi normativi e degli emendamenti anche in relazione all'omogeneità e alla chiarezza della loro formulazione; verifica i presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza; verifica, con l'ausilio delle amministrazioni competenti, gli obiettivi in relazione alla congruità dei mezzi previsti dalla legislazione, oltre agli oneri che le nuove disposizioni impongono ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese; cura l'elaborazione delle metodologie in tema di Analisi di impatto della regolamentazione, coordina e sovrintende all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR, all'introduzione delle relative procedure nell'ambito delle attività della pubblica amministrazione ed alla formazione del relativo personale; attua la revisione tecnico-formale dei testi normativi e redige regole tecniche di redazione degli stessi; compie le analisi e formula le proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento legislativo esistente; assiste il Dipartimento per le politiche comunitarie assicurando il processo di adattamento della normativa comunitaria, e

valutando anche le conseguenze dell'introduzione delle norme comunitarie sull'assetto interno.

Visti i compiti assegnati a questo Dipartimento, sembra sussistere una sorta di sovrapposizione con un altro organo che pure si occupa formalmente di valutare la qualità dei testi normativi predisposti dai titolari dell'iniziativa legislativa, sebbene riguardi l'attività della Camera dei deputati (ma non del Senato): il Comitato per la legislazione. Esso esprime "pareri sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, alla chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente"⁸¹. Sia chiaro, il Comitato ha sede presso il Parlamento, mentre il DAGL presso il Governo, ma ciò non toglie che sarebbe opportuno individuare delle regole di coordinamento attraverso le quali rendere possibile degli scambi di informazioni sulle rispettive attività tra i due organi.

Da questa breve analisi ben si comprende che è possibile porre in essere interventi legislativi a qualsiasi livello settoriale rimando saldamente incardinati ai principi della qualità della legislazione, favorendo la difesa del principio della certezza del diritto, della trasparenza dell'azione pubblica e della partecipazione dei cittadini e della formazione di *draftermen* capaci.

Secondo Bacone la legge ideale deve possedere alcune caratteristiche: *quae sit intimazione certa* (precisa nelle disposizioni e nelle imposizioni), *executione commoda* (facilmente applicabile), *cum forma politica congrua* (costituzionalmente legittima), *et generans virtutem* (avente valore pedagogico) *in subditis*; l'ambiente regolativo deve svolgersi in un quadro ben definito di principi e norme costituzionali, perché solo in tal modo sarà possibile rispettare i principi di comprensibilità, accessibilità, economia, legittimità, eguaglianza e sussidiarietà.

La semplificazione normativa ed amministrativa non dipende soltanto dal numero di norme poste in essere, ma è necessario garantire un concreto livello di tutela misurando tutte le possibili opzioni di intervento in tema di costi e benefici.

Tale sistema da realizzare è volto al raggiungimento di un complessivo livello di competitività del sistema produttivo nazionale, favorendo la creazione di un contesto

⁸¹ L. Mezzetti, *Manuale breve di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 238

normativo favorevole all'investimento, all'innovazione e all'imprenditoria, in modo da accrescere la fiducia da parte dei cittadini e delle imprese.

Attraverso una piena attuazione si arriverebbe al risparmio di cifre che si identificano in miliardi di Euro: cifre da manovra finanziaria che, però, non costano un solo centesimo allo Stato.

È necessario un confronto acceso e serrato sì da coinvolgere non soltanto i titolari dell'azione esecutiva, ma anche gli studiosi del diritto che possono fornire un elevato grado di qualità scientifica attraverso le risposte ai quesiti che in questo articolo sono stati formulati.

La domanda di una maggiore efficienza dell'ordinamento e delle norme – in una fase storica di globalizzazione in cui la sfida è rivolta sia ai sistemi economici che a quelli normativi – è pressante e rivolta dai cittadini e dalle imprese allo Stato, il cui sistema normativo appare logoro in molti suoi tratti

È dunque posta una sfida che deve essere raccolta attraverso una riflessione su tutti i temi fin qui esaminati, perché in questi campi si misura il consenso della cittadinanza verso lo Stato, e che l'istanza democratica e partecipativa vuole coerente, snello e limpido nel suo impianto normativo.

È opportuno realizzare un apparato che vieta ai pubblici poteri di imporre carichi normativi o oneri burocratici che non siano necessari; garantire la tutela degli interessi generali; garantire il rispetto dei diritti e delle libertà dei cittadini e delle formazioni sociali; contenere l'inflazione normativa a persone imprese e comunità intermedie.

Le risposte ai quesiti che abbiamo posto verranno definite dalla valutazione *case by case* a partire dal quadro formale delle competenze, dai raccordi per lo svolgimento *multi-level* delle competenze stesse e dal recupero dei poteri funzionali alla tutela degli interessi soprattutto locali.

Sulla scorta di quanto affermato verrà effettuata un'indagine a livello nazionale per verificare a che punto i principi e gli strumenti per una regolazione di qualità sono stati applicati anche nel rispetto delle linee guida delle istituzioni comunitarie.

Capitolo II

Regole per la qualità... delle regole.

1. Le ragioni per la qualità delle regole 2. Scienza, arte o tecnica della legislazione? 3. I costi del “troppo diritto”. 4. Semplificazione e better regulation. 4.1. Il difficile cammino della semplificazione in Italia. 4.2. Le leggi “annuali” di semplificazione e la normativa di attuazione. 4.2.1. Il “taglia-leggi” (l. n. 246/05). 5. Regole per la qualità ... delle regole. 5.1. Il drafting formale. 5.1.1. Il preambolo. 5.1.2. L’articolato. 5.1.3. Il contenuto logico: la semantica. 5.1.4. La sintassi. 5.1.4.1. [segue] Elenchi, rinvii, utilizzo dei numeri. 5.1.5. Uso della punteggiatura e dei verbi. 5.1.6. Le modifiche. 6. Gli strumenti del drafting sostanziale. L’analisi di impatto della regolazione (AIR). 6.1. L’analisi tecnico normativa (ATN). 6.2. La verifica di impatto della regolazione (VIR).

1. Le ragioni per la qualità delle regole. Il dibattito sulle riforme costituzionali ha messo in secondo piano l’attenzione verso la buona scrittura delle regole che, al contrario, sembrava avviata verso una stagione di rinnovato interesse grazie ad alcuni contributi sul tema⁸².

Se si esclude un timido intervento riformatore sul versante dei regolamenti parlamentari, nello specifico relativo al Comitato per la legislazione, i temi attuali si spostati sul Titolo V, sulla fiscalità, sulla crescita economica, sulla legge elettorale, dimenticandosi che l’obiettivo di *far ripartire il Paese* passa anche – e soprattutto – attraverso la redazione di norme chiare, coordinate sistematicamente e logicamente non ingarbugliate fra loro.

Testimonianza di quanto affermato sta in una delle recenti riforme proposte dal governo Renzi, la l. n. 56/2014 – meglio nota come *legge Del Rio* – che conta un solo articolo e ben 156 commi ed è un misto di sovrapposizioni di contenuti e disposizioni completamente scoordinate tra loro da rendere confusionaria la disciplina contenuta.

Non si dimentichi, inoltre, che anche un definitivo rilancio dell’economia non può non passare attraverso opere di semplificazione agganciate alla produzione di regole di qualità: la burocrazia e la complicazione diventano fattori che incentivano la

⁸² Tra la numerosa bibliografia, si consiglia la più recente sul tema, M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit.; E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, ESI, 2013; P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, Jovene, Napoli, 2011; M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, cit.; M. Cavino e . Conte, (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatori e giudici*, Atti del seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, ESI, 2013; D.; R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo ed., 2010.

corruzione e l'evasione fiscale oltre ad incidere negativamente sulla produttività per "l'eccesso dei carichi regolativi (*regulatory costs*) e la complessità degli adempimenti burocratici che gravano sui privati (*compliance costs*)"⁸³.

Si è convinti, peraltro, che nell'ambito degli interventi riformatori non possa non riservarsi uno spazio per la *better regulation*: la cura del linguaggio giuridico⁸⁴, l'attenzione alla redazione dell'atto normativo dal punto di vista formale e sostanziale non è soltanto un *dovere* che ci viene imposto dall'Unione Europea, ma è un tema che deve trovare maggiore sensibilità tra gli operatori giuridici, in particolare tra chi *materialmente compone* le leggi; la crescita economica, la lotta alla corruzione passano anche per la buona scrittura delle leggi; se le procedure di appalto non sono chiare, se per avviare un'impresa sono necessari una marea di adempimenti, se le regole fiscali sono strutturate in modo da favorire una evasione fiscale che si aggira intorno ai 50 miliardi l'anno⁸⁵, ne fanno le spese i diritti fondamentali degli individui: il lavoro, il diritto alla salute, i diritti di nuova generazione che pure sono garantiti attraverso l'art. 2 Cost.⁸⁶ non soltanto devono essere garantiti dallo Stato, ma anche attraverso l'attività dei privati; laddove questi ultimi garantiscono maggiore efficienza nell'erogazione di servizi non solo si perviene al raggiungimento del benessere sociale, ma si sgrava da sostanziosi oneri economici lo Stato che può liberare ulteriori risorse da investire in altri settori: si contribuisce, così, a ridurre il debito pubblico e a rilanciare l'economia.

Il circolo virtuoso che sinteticamente si propone deve essere avviato *sul serio* dal legislatore *in primis* e da chi lavora *dietro le quinte* degli organi dotati di potestà normativa.

⁸³ M. Raveraira, *Presentazione del focus semplificazione e qualità della normazione*, in *federalismi.it*, n. 9/2010.

⁸⁴ Sul tema si rinvia a AA.VV., *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988; E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit.; M. Basciu, *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Atti del XVII congresso nazionale della società italiana di filosofia giuridica e politica, Milano, Giuffrè, 1992; A. Belvedere, (voce) *Linguaggio giuridico*, in *Dig. disc. priv. – sez. civile*, Utet, 1984, p. 21 ss.; M. D'Antonio, (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990; S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957; R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, cit.; E. Pattaro e F. Zannotti (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Atti del convegno di Bologna del 9-10 maggio 1997, Milano, Giuffrè, 1998; M. Raveraira (a cura di), *Buone regole e democrazia.*, Rubbettino, 2008;

⁸⁵ Sul tema, cfr. L. Califano, *Relazione di sintesi al XVIII convegno dell'AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

⁸⁶ A. Barbera, *Commento all' art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975.

Del resto, come si avrà modo di verificare, nell'ordinamento interno esistono strumenti e regole per la qualità delle regole che, tuttavia, stentano a decollare per alcuni motivi. Nelle pagine seguenti si cercherà di individuare, tra questi, quali funzionano e quali, al contrario, non hanno prodotto i risultati sperati, in particolare analizzando le cause di questi fallimenti.

Si tratterà di effettuare una distinzione tra *drafting formale* e *drafting sostanziale* tenendo presente, allo stesso tempo, che questi due aspetti non posso andare per strade diverse nella pratica; a sostenere il contrario, infatti, si tradirebbe ciò di cui si è fermamente convinti: ogni tentativo di semplificazione, di *regulatory guillotine* è nullo se non è accompagnato dalla produzione di regole chiare, rischiando di (ri)complicare ciò che si è semplificato.

2. *Scienza, arte o tecnica della legislazione?* Nel 1960, la rivista *Il diritto dell'economia* dedicò un volume monografico ad una polemica innescata da una *intelligente provocazione* di Mario Longo, favorevole alla fondazione di una scienza della legislazione che avesse l'obiettivo di completare la preparazione del giurista non soltanto sul piano della interpretazione e applicazione delle leggi, ma anche sul versante delle tecniche di redazione.

Si rilevò una certa timidezza da parte degli accademici nell'intervenire su questo argomento, poco affrontato allora, ma di cui lo stesso Longo colse la straordinaria importanza; tra coloro che risposero⁸⁷ non risparmiarono critiche all'idea di istituire cattedre per impartire lezioni di tecnica normativa nelle università perché non solo si riteneva che ciò sarebbe servito ad “offrire un facile mezzo di sistemazione universitaria agli esclusi dalle prove sostenute in altre discipline”⁸⁸, ma anche perché si era convinti che scelte del genere avrebbe camminato lungo un binario morto per l'antipatia della politica verso qualsiasi intervento puntuale del legislatore, ponendosi come ostacolo alla “realizzazione di misure rivolte alla soddisfazione non già di esigenze pubbliche, ma di interessi particolaristici (qualche volta proprio degli stessi proponenti)”⁸⁹.

⁸⁷ F. Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?*, cit., p. 823 ss.; C. Mortati, *Perplessità e riserve in merito alla fondazione di una <<scienza della legislazione>>*, in *Dir. ec.*, 1960, p. 826 ss.

⁸⁸ C. Mortati, *Perplessità e riserve in merito alla fondazione di una <<scienza della legislazione>>*, cit. p. 832.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 827

L'obiezione è superabile ricorrendo ad ragionamento che si snoda attraverso la relazione scienza della legislazione e politica legislativa: la prima contiene in sé la tecnica, la seconda riguarda il momento politico, ossia il merito delle decisioni che appartengono esclusivamente al legislatore. La tecnica è essenziale perché permette di partorire una regola dalla sintassi chiara e di applicare correttamente regole grammaticali; permette di ridurre il rischio di contraddizioni logiche, aumenta la conoscenza della lingua in cui si scrive, affina lo stile.

Come è stato rilevato da Carnelutti che ha messo in luce il rapporto tra scienza, tecnica e arte della legislazione⁹⁰, il prodotto legislativo può essere considerato il frutto dell'*arte del legiferare*, ma il legislatore italiano è da sempre un pessimo artista. Arte, scienza e tecnica sono distinte sul piano concettuale: l'arte è un dono, la scienza è un *quid pluris* rispetto alla tecnica perché permette di comprendere le ragioni che stanno alla base dell'uso di quella lingua, dello stile, delle influenze culturali; della tecnica si è già detto. L'arte è del politico, la tecnica del giurista; al di sopra di esse vi è la scienza che avviluppa tecnico e politico; dal rilevamento del problema alle forme di rappresentazione della coscienza, all'interpretazione dell'ordinamento, alle previsioni sugli effetti della norma; la logica, il linguaggio, lo stile di redazione, l'analisi economica delle politiche pubbliche, la scelta del punto dell'ordinamento sul quale intervenire, sull'*an* e sul *quantum* dell'intervento.

Del resto, limitare lo studio alle sole tecniche normative senza avere la conoscenza del contesto nel quale si interviene, significa ridursi ad una mera *pragmaticità normativa*: la conoscenza delle tecniche regolatorie non può prescindere dalla stretta relazione che esiste tra teoria dell'interpretazione e teoria dell'argomentazione; tra qualità del testo e attività interpretativa (e applicativa) vi è una reciproca influenza: da un lato, una corretta tecnica redazionale agevola l'ermeneutica garantendo omogeneità e uniforme applicazione del diritto in modo da aggirare il rischio che il contenuto della regola sia riempito e definito dai giudici *ex-post*; dall'altro, l'attività interpretativa assume un ruolo importante – *de jure condito* e *de jure condendo* – in funzione integrativa e migliorativa del testo. Il procedimento regolatorio rappresenta il discorso argomentativo per eccellenza che ha come principale obiettivo la

⁹⁰ F. Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?*, cit. p. 823 ss.

ricerca del bilanciamento degli interessi (il consenso) tramite l'espressione e la condivisione di ragioni sottostanti (la motivazione).

Soltanto attraverso un approccio di questo tipo possono essere superate le resistenze di chi, pur considerando il prodotto legislativo un *artigianato*, non riconosce il ruolo della scienza che orienta la scelta e l'applicazione delle regole da seguire⁹¹ per la buona scrittura delle norme.

Tuttavia le prassi dimostrano che in alcuni casi si rende quasi indispensabile scrivere una norma *ingarbugliata* per superare l'*impasse* politico e mettere tutti d'accordo; questi casi non rappresentano, purtroppo, rare eccezioni e rischiano di alterare la sistematicità e l'organicità dell'ordinamento giuridico.

Del resto, l'osmosi tra tecniche redazionali e regole di qualità, teoria dell'interpretazione e teoria dell'argomentazione, mostra la consapevolezza che il fenomeno regolatorio non si esaurisce nella norma, ma comprende l'attività negoziale e ogni atto giuridico come ad esempio i provvedimenti giurisdizionali, gli atti amministrativi e gli atti di natura conoscitiva nei quali ambiti devono essere utilizzate le tecniche redazionali e le *regole per la qualità delle regole*.

3. *I costi del "troppo diritto"*. È opinione largamente condivisa che regole chiare, intelleggibili, ben formulate sono tra "i fattori chiave per la competitività dei Paesi e la loro capacità di attrarre gli investimenti"⁹².

Regolazione e politica economica sono strettamente connesse poiché i vincoli normativi e amministrativi si riflettono inevitabilmente sui vincoli fiscali, peraltro irrigiditi dalle recenti decisioni in sede europea per garantire la stabilità della moneta unica.

L'economia italiana si trova in una situazione di stallo e si avverte maggiormente il disagio di una regolazione poco efficiente e non in grado di bilanciare equamente l'allocazione delle risorse tra gli *end-users* per garantire il benessere sociale: i dati più recenti relativi al reddito e alla diffusione delle merci sui mercati mondiali

⁹¹ C. Mortati, *Perplexità e riserve*, cit., p. 826 ss.; C. Pappagallo, *La tecnica legislativa, limiti od opportunità per il legislatore?*, in *Iter legis*, giugno-luglio 2002, p. 101 ss.

⁹² M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit., p. 11; U. Karpen, *Law drafting and the legislative process: outline of a training course for law drafters*, in L. Mader e C. Moll, *The learning legislator: proceedings of 7th congress of the European Association of legislation (Eal)*, 31st May – 1st June 2006, Baden-Baden, Nomos, 2009.

mettono in luce un significativo deterioramento della posizione dell'Italia. I dati sul salario e sulla crescita economica che ci forniscono Eurostat, Eurispes e Ocse confermano e sottolineano la situazione di arretratezza dell'Italia in cui si rileva una forte diminuzione del potere di acquisto dei salari, una contrazione degli investimenti ed una asimmetrica redistribuzione del reddito e della ricchezza a sfavore dei gruppi meno abbienti⁹³.

La crisi economica che gli Stati dell'Eurozona si trovano a fronteggiare non dipende soltanto dalla deficitaria governance monetaria,⁹⁴ ma anche dal legame tra regolazione e politica economica laddove "l'intervento legislativo è giustificato dalla presenza di uno o più fallimenti del mercato"⁹⁵ e dal fallimento dell'intervento pubblico nell'economia.

Dei due, il primo aspetto è facilmente intuibile e deriva da una *reazione a catena* il cui punto di partenza è riconducibile alla crisi del sistema bancario del 2008 generata dal malfunzionamento del sistema americano "falsato dall'abbondante disponibilità di capitali a costo ridotto e dalla spregiudicata creazione di nuovi strumenti finanziari volti a garantire titoli, il cui valore è improvvisamente crollato"⁹⁶; dall'altro, sono venuti al pettine i nodi mai sciolti di una politica economica italiana superficiale nei contenuti e nelle linee direttive: superficiale gestione della politica monetaria, del deficit e del debito pubblico, scarso mantenimento di un livello ottimale della domanda aggregata e disoccupazione in continua crescita.

È il debito pubblico, in particolare, che lega passato, presente e futuro costituendo l'ago della bilancia tra il fallimento del mercato e il benessere sociale: ricondurre il fallimento del mercato alla moneta unica e ad una Banca Centrale Europea che sconta la mancanza di poteri effettivi tali da consentire l'attuazione delle politiche economiche di stabilizzazione anticiclica, equivale ad osservare lo spazio senza l'aiuto di un telescopio.

⁹³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Archive:GDP_and_household_accounts_at_regional_level/it; ma anche la ricerca effettuata da F. Strati, *Italia. Schemi di reddito minimo. Uno studio sulle politiche nazionali*, reperibile su www.peer-review-social-inclusion.eu.

⁹⁴ R. Faini e S. Gagliarducci, *Competitività e struttura dell'economia italiana: un'anatomia del declino*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli editore, 2005, p. 9 ss.

⁹⁵ G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 164.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 73-74.

La questione, infatti, è molto più ampia e comprende svariati aspetti: non si tratta di fronteggiare soltanto la crisi del debito, ma una disgregazione del sistema produttivo che è il fulcro dell'economia italiana, ma anche l'anello debole da cui parte il contagio; non solo il morbo del *troppo diritto*, ma anche il fallimento delle politiche di semplificazione e di liberalizzazione, come è accaduto nei casi dei servizi pubblici locali⁹⁷ e dello sportello unico delle attività produttive⁹⁸ dove sono state realizzate semplificazioni e privatizzazioni senza una preventiva liberalizzazione, favorendo in tal modo "il trasferimento delle rendite dallo stato ai privati"⁹⁹.

Il fallimento dello stato si percepisce chiaramente nella misura in cui si pone in essere un intervento pubblico giustificato da obiettivi di redistribuzione delle risorse, ma che è, al contrario, generatore di maggiori costi piuttosto che di benefici.

Autorevole dottrina ha evidenziato ben 4 fattori che stanno alla base del *government failures*¹⁰⁰:

- l'informazione ridotta circa le preferenze dei cittadini in ordine al livello desiderato dei beni pubblici e di redistribuzione;
- i limiti e le disposizioni derivanti dal processo politico che possono condurre a privilegiare gli interessi egoistici degli organi elettivi attraverso l'adozione di misure populiste o volte a privilegiare i gruppi di pressione maggiormente influenti¹⁰¹;
- la debolezza delle forme di supervisione della burocrazia che può così assumere delle condotte opportunistiche deviando dal mandato legislativo o cadere vittima dei gruppi privati;
- il controllo imperfetto delle reazioni dei mercati, di asimmetria informativa in cui opera il regolatore pubblico.

⁹⁷ Sul tema, cfr. M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit. p. 37; C. De Vincenzi, V. Termini e A. Vigneri, *La "retrovia" in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino*, cit.; G. Di Gaspare, *I servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, Cedam, 2010.

⁹⁸ Su cui, analiticamente, G. Napolitano, *Federalismo e regime amministrativo dell'impresa*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino*, cit., p. 334 ss.

⁹⁹ M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit. p. 40; ma anche G. Amato, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino*, cit., p. 38 ss.; M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008; *Id.*, *Il valore dell'indipendenza*, in M. D'Alberti e A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 11 ss.

¹⁰⁰ G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economia del diritto pubblico*, cit., *passim*

¹⁰¹ è il fenomeno che viene individuato con l'espressione "cattura del regolatore".

Il ruolo assunto dalla pubblica amministrazione in un contesto del genere è certamente delicato, perché essa rappresenta una delle componenti essenziali del Paese e il luogo principale in cui il funzionamento si traduce in competitività; in relazione alla crisi, uno dei fattori deficitari che da una parte rendono difficile una rapida ripresa sta nel mal funzionamento degli apparati amministrativi pubblici che dovrebbero, viceversa, rappresentare il motore per il rilancio del Paese.

Basta dare uno sguardo ai rapporti Ocse, della Bce, della Banca d'Italia o della Confindustria per rendersi conto di quanto sia importante la pubblica amministrazione, di quanto pesa e quanto costa laddove si traduce in pratiche inutili o corrotte nei suoi rapporti con l'economia, incidendo sul benessere delle famiglie e sulla vita delle imprese.

Quando si parla di costi in questi termini, ci si riferisce alla pubblica amministrazione inefficiente, invasiva, alle sue lungaggini e non certo alla pubblica amministrazione necessaria e indispensabile a garantire il benessere delle famiglie e un ottimale funzionamento del sistema economico-produttivo.

Noi proveniamo da un'amministrazione ancora incardinata al principio di legalità, nel senso che si ritiene sottostare al rispetto della legge e solo in base ad essa va valutata; non da un'amministrazione dinamica, progettata per realizzare risultati utili alla collettività, servizi, benessere e funzionale per uno sviluppo altrettanto dinamico dell'economia.

La scienza del diritto amministrativo, da Santi Romano in poi, è diventata una scienza strettamente giuridica e che si vuole sottomessa alla legalità, mentre dovrebbe essere inquadrata da una prospettiva diversa: il mondo della pubblica amministrazione è composto non soltanto da situazione giuridiche e da interessi protetti nel rapporto con lo stato, ma anche di efficienza ed efficacia perché essa nasce come un apparato servente ai bisogni e agli interessi della collettività, opera al servizio della collettività a prescindere dal rapporto con i singoli, e la sua stessa esistenza – intesa come apparato che vive con le risorse della collettività – si giustifica unicamente se riesce a produrre i servizi necessari.

Questo approccio, in realtà, sembra essere rivalutato negli ultimi anni, e si sta affermando l'idea che la pubblica amministrazione deve essere valutata dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia attraverso una prospettiva dinamica; la *spending*

review e le prospettive di riforma proposte dal governo Renzi sembrano andare in questa direzione.

Diventa ineludibile la necessità di *sciogliere i lacci* che impediscono alla pubblica amministrazione di operare, di liberarsi dall'antico formalismo di cui ancora oggi si sente prigioniera: la burocrazia; ma è anche l'intreccio di quattro livelli di governo garantiti dalla Costituzione nelle proprie sfere di interessi e competenze che producono effetti distorsivi nella partita che la pubblica amministrazione è costretta a giocare¹⁰². In questa ultima manifestazione di inefficienza e inefficacia del sistema amministrativo converge anche il fattore politico caratterizzato da un pluralismo istituzionale accentuato.

Dunque, accanto alle esigenze di chiarezza grammaticale e lessicale delle norme, emergono altri fattori che impongono interventi strutturali e incisivi, legati all'obiettivo di favorire uno slancio progressivo all'iniziativa economica privata, promuovere l'innovazione, creare delle condizioni favorevoli alla crescita e agli investimenti, garantire livelli standardizzati di efficienza. È necessario avviare una penetrante azione di riforme strutturali per dimensionare al contesto sociale globale quei fattori che fino ad ora hanno rallentato la capacità di crescita delle imprese italiane: *regulatory inflation* e *regulatory pollution* hanno generato una tassazione occulta e un freno a mano tirato per lo sviluppo economico e la competitività delle imprese.

Rilanciare l'economia non significa soltanto concedere contributi economici e sgravi fiscali, ma anche ridurre il carico burocratico su cittadini e imprese; esistono ostacoli che storicamente caratterizzano il nostro sistema economico e sociale e che si sostanziano in una regolazione fortemente protezionistica che impone barriere alle iniziative imprenditoriali. Nel confronto internazionale l'incidenza dei costi amministrativi e burocratici per le imprese italiane è particolarmente elevata.

Il rapporto *Doing business* 2014¹⁰³ stilato dall' International Financial Corporation della World Bank, vede l'Italia al 65° posto della graduatoria dei Paesi in cui è maggiormente semplice avviare un'impresa, ben lontana dalle potenze economiche mondiali.

¹⁰² La l. n. 56/2014 sembrerebbe poter attenuare questa distorsione, ma sarà opportuno attendere i risultati applicativi e attuativi della stessa.

¹⁰³ Consultabile alla pagina internet <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>; ma anche alla pagine www.businesscommunity.it.

Il ranking prende in considerazione 10 *topics* dai quali si ricava il complessivo grado di regole che disciplinano l'attività d'impresa nel relativo Paese di riferimento. La situazione italiana, al di là della posizione occupata, è particolarmente preoccupante: soltanto in tre *aree* si sono registrati miglioramenti¹⁰⁴ a fronte dei passi indietro registrati in settori chiave tra i quali *starting a business* (-6), *paying taxes* (-3), *resolving insolvency* (-3) che dimostrano le difficoltà del sistema economico, finanziario e burocratico¹⁰⁵.

Certo, rispetto al 2013 l'Italia ha *scalato* due posizioni, ma ciò è dovuto più ad un rallentamento di alcune economie che al contenuto delle recenti riforme che pure hanno inciso sulla riduzione delle spese legali e sulla ristrutturazione del debito.

Le note dolenti riguardano in particolare la capacità di recupero dei crediti delle imprese e l'eccessiva fiscalità: l'Italia occupa la 138° posizione (su 139) con un *total tax rate* del 65,8% rispetto alla media Ocse¹⁰⁶; o ancora, le procedure per avviare un'impresa sono superiori rispetto alla media Ocse, così come sono maggiori i costi per le stesse¹⁰⁷ in particolare se rapportati alle tasse sui profitti¹⁰⁸ e ai contributi sociali sul lavoro¹⁰⁹.

In aggiunta, secondo il rapporto Censis-Confcommercio, *L'impresa di fare impresa*, per avviare un'attività in forma societaria è necessario espletare 9 diversi adempimenti amministrativi fiscali iniziali, con un impiego di almeno 13 giorni e un costo complessivo di 3600 €. Ciò significa che un imprenditore italiano parte già svantaggiato rispetto ai suoi principali concorrenti stranieri: i costi di *start-up* sono maggiori di ben 17 volte rispetto a quelli di un *competitor* inglese (207 € richiesti in media), ovvero ben 11 volte la spesa richiesta in Francia (in media 310 €). A ciò si aggiunga che in Italia, un'agenzia deve espletare ben 117 diversi passaggi presso gli uffici della pubblica amministrazione per costruire un immobile da destinare ad uso magazzino; sono poi necessari ulteriori adempimenti burocratici per la registrazione o la

¹⁰⁴ Registering property (+20), enforcing contracts (+37), trading across borders (+2).

¹⁰⁵ Il rapporto mette in chiara evidenza come la forte pressione fiscale e l'eccessivo carico burocratico amministrativo rallentano la produttività e la crescita economica.

¹⁰⁶ Il calcolo del *total tax rate* è ricavato rapportando la tassazione dell'impresa – *corporate tax*, contributi previdenziali, tasse sui dividendi, *capital gain*, transazione finanziarie, tasse sui rifiuti, veicoli, trasporti e simili – sui profitti totali. In relazione a questo parametro, i paesi dell'eurozona più avanti sono il Regno Unito e la Germania che fanno segnare un *total tax rate* rispettivamente del 34% e del 49,4%, a fronte di Francia e Spagna che, al contrario, sono rispettivamente al 64,7% e al 58,6%.

¹⁰⁷ 14,2% del reddito medio a fronte della media generale che si attesta al 3,6%.

¹⁰⁸ 20,35 a fronte del 16,1% di media.

¹⁰⁹ 43,4% a fronte della media che si attesta al 23,1%.

trascrizione della proprietà di un immobile strumentale all'utilizzo di un'attività di impresa; mentre occorrono altri passaggi legali e amministrativi – 1500 giorni mediamente – prima di giungere ad una ingiunzione di pagamento per risolvere il contenzioso civile.

In un contesto del genere, dove gli oneri amministrativi e fiscali imperversano sui cittadini e imprese a causa di norme obsolete rimaste ancora in vigore, si rende necessaria una imponente opera di semplificazione: ridefinire il quadro regolatorio, riorganizzare la legislazione riducendo le leggi in vigore e limitarne la produzione; utilizzare forme di valutazione preventiva dell'impatto che le leggi hanno non soltanto sull'attività dei cittadini e delle imprese, ma anche sul funzionamento della pubblica amministrazione; ottimizzare le prestazioni amministrative attraverso l'uso delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie e dai sistemi informativi gestiti dai diversi soggetti coinvolti nelle procedure, rafforzando anche le competenze del personale; valutare l'efficacia *ex post* degli interventi di semplificazione attraverso la verifica della riduzione degli oneri informativi e degli oneri amministrativi causati da ipertrofia normativa ed eccessiva burocratizzazione, alla cui base sta l'annosa questione della difficoltà di individuare le precise linee di demarcazione delle competenze fra stato e regioni¹¹⁰.

Per quanto concerne il rapporto tra liberalizzazioni, semplificazioni, sviluppo economico e innovazione, si ritiene pacificamente che a seguito del miglioramento della qualità della regolazione, si avrebbe un aumento del tasso di crescita del PIL; nello specifico, per quanto concerne l'Italia, non c'è ragione di non ritenere che uno stimolo analogo proveniente dalla rimozione di ingiustificate protezioni, non possa riprodursi

¹¹⁰ Su questi temi, si rinvia per analitici approfondimenti a L. Califano, *Il sistema delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e la qualità della legislazione*, in R. Zaccaria, (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit.; B. Carotti, *La semplificazione per le imprese*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/2012, p. 702 ss.; C. Iuvone, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in R. Zaccaria, (a cura di), *Fuga dalla legge?*, cit.; N. Lupo, *Dal regolamento alla legge. Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. soc.*, 3/2006, p. 400 ss.; C. Marzuoli, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2007, Torino, Giappichelli, p. 241 ss.; L. Salamone, *La semplificazione normativa. Esperienze e strumenti in campo nazionale e in campo regionale*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 396 ss.; S. Salvi, *La misurazione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/2012, p. 696 ss.; A. Simoncini, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2007, Torino, Giappichelli, p. 324 ss.; G. Sorrenti, *L'incerto sovrapporsi di "smaltimento" e "riassetto" nell'ultima stagione di semplificazione legislativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 363 ss.; L. Vandelli, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 417 ss.

anche per la nostra economia caratterizzata ancora oggi da una regolazione protezionistica a favore di soggetti già presenti sul mercato e dalla ingiustificata presenza di imprese ancora sotto il controllo di soggetti pubblici, per di più in assenza di controlli adeguati. In particolare, il settore dei servizi rappresenta circa il 70 % del PIL, e per tale ragione ha rilevanza strategica per il rilancio dell'economia. Secondo un *report* del Centro studi di Confindustria, le liberalizzazioni produrrebbero, nell'arco di 20 anni, un incremento stabile del PIL di circa 1,4% annuo; in uno studio pubblicato nei *Working papers* della Banca d'Italia¹¹¹, si fornisce anche una valutazione quantitativa degli effetti macroeconomici paragonando l'Italia al resto dell'Eurozona.

La presenza di un elevato potere di mercato, riconducibile ad un assetto regolatorio protezionistico ed inefficiente, costituisce una distorsione alla concorrenza con conseguenze sulle variabili macroeconomiche così come rilevato da autorevole dottrina¹¹²: un aumento del grado di concorrenza che porti il *markup* nel settore dei servizi in Italia a livello medio del resto dell'area Euro avrebbe effetti macroeconomici positivi sul bilancio dello Stato, affidando, ad esempio, alcuni servizi alla gestione dei privati, risparmiando cifre da manovra finanziaria.¹¹³

4. *Semplificazione e better regulation.* L'azione del *semplificatore* italiano si è caratterizzata da una periodicità costante per l'esigenza di agire necessariamente sul piano normativo e amministrativo¹¹⁴ anche sulla spinta dell'Unione Europea.

Tra interessanti spunti dottrinali e interventi del legislatore, c'è chi da tempo mette in risalto che una corretta e ragionata semplificazione deve necessariamente muoversi attraverso "l'esercizio di una pluralità di diverse funzioni pubbliche, quali quelle di pianificazione, di concertazione, valutazione, ecc."¹¹⁵ per non correre il rischio

¹¹¹ L. Forni, A. Gerali e M. Pisani, *Effetti macroeconomici di un maggior grado di concorrenza nel settore dei servizi: il caso dell'Italia* (2009), in http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td09/td706_09/td_706_09.

¹¹² M. Degni e P. De Ioanna, *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, Castelvechi, 2012.

¹¹³ Su questo tema, cfr. la relazione dell'AGCM, *Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso del commercio in Italia* (2007), consultabile sul sito http://www.urbecom.polimi.it/AGCM_Regolazione-performance-regionali-commercio.pdf.

¹¹⁴ A. Pascale, *S'è fatta ora*, Roma, 2006, p. 77 ss.

¹¹⁵ G. Vesperi, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2010, p. 204.

di attuare politiche limitate e contraddittorie, come purtroppo si è verificato in questi ultimi 20 anni¹¹⁶.

Numerose indicazioni provengono dagli ambienti dell'Unione Europea dove, a partire dalla costituzione del *Gruppo Mandelkern* nel 2000 – composto dai Ministri della funzione pubblica dei Paesi dell'Eurozona – si cercò di sensibilizzare gli stati membri a rispettare “una serie di principi di qualità della regolazione”¹¹⁷, tra i quali semplicità, necessità e proporzionalità.

Il *Gruppo Mandelkern* partorì un rapporto che pose le basi per una politica di produzione di regole di qualità e di semplificazione normativa che portò alla definizione di importante *Piano di azione per il miglioramento della regolamentazione* che prevedeva una serie di azioni “tra cui l'individuazione di un metodo volto alla previa valutazione della legislazione comunitaria dal punto di vista economico, sociale e ambientale; la fissazione di una serie di standard minimi per la consultazione e la creazione di un programma di semplificazione della legislazione comunitaria esistente”¹¹⁸.

Anche la Commissione europea si è data da fare in tal senso emanando una serie di provvedimenti tra cui due *Libri bianchi* sulla governance europea, oltre a numerose comunicazioni che incentivano al miglioramento della qualità della regolazione proponendo la disciplina delle consultazioni nella prospettiva di garantire trasparenza e *accountability*; suggeriscono, inoltre, di monitorare e verificare costantemente la legislazione promuovendo azioni di semplificazione, codificazione, consolidamento, abrogazioni espresse e strategie comuni di implementazioni¹¹⁹.

¹¹⁶ Sulle cause del fallimento, cfr., tra gli altri, P. Carnevale, *Il Paradiso può attendere. Riflessioni a margine dell'attuazione della delega “salva-leggi”*, in *federalismi.it*, n. 9/2010; N. Lupo e B.G. Mattarella, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”: per ora, molta immagine e poca sostanza*, in *Studi par. pol. cost.*, 161-162/2008, p. 7 ss.; N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, cit. ; N. Lupo, *Dal regolamento alla legge*, cit.; F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008; A. Natalini, *Lo strabismo del semplificatore*, in www.nelmerito.com.

¹¹⁷ F. Basilica, *La qualità della regolazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in *Iter legis*, ottobre 2003, p. 18.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 18.

¹¹⁹ Per ulteriori approfondimenti si rinvia a F. Basilica, *La qualità della regolamentazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, cit. e M. Angelino, *La semplificazione della normativa comunitaria*, in *Iter legis*, 2-3/2004, p. 73 ss.; tra i vari interventi di derivazione europea, si segnalano: Comunicazione relativa alla valutazione dell'impatto 2002 COM (2002)276 def.; comunicazione *Principi essenziali e requisiti minimi delle procedure di consultazione delle parti interessate* COM (2002)277 def.; comunicazione *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario* COM(2003)71; Commissione europea, *Better regulation for growth and jobs in the European Union*

Attraverso la c.d. *direttiva Bolkestein* – meglio nota come *direttiva servizi* DIR/2006/123 CE – viene affermato ciò che poc’anzi si sottolineava, ossia che esiste un forte legame tra qualità della regolazione e crescita economica¹²⁰ tant’è che espressamente si afferma che *<<le procedure e le formalità devono essere chiare, rese pubbliche previamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività ed imparzialità>>¹²¹* in modo da non aggravare e ritardare le procedure amministrative anche in vista di creare nell’Unione Europea una *<<[...] economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica [...] entro il 2010>>¹²²*.

4.1. *Il difficile cammino della semplificazione in Italia.* Sotto l’impulso delle scelte europee e delle evidenti criticità del sistema normativo ed amministrativo interno¹²³, il semplificatore italiano è andato alla ricerca di strade da percorrere.

In realtà la questione era già sul tavolo dei lavori da molti anni ed evidenziato dal *Rapporto Giannini*, dalla *Sottocommissione Cassese* e dalla *Commissione Barettoni Arleri*, principali tentativi di razionalizzazione dell'impianto regolatorio finalizzati ad implementare l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione e di dare finalmente un impulso decisivo alla strutturazione di regole semplici, chiare ed intellegibili.

Alcune indicazioni contenute negli schemi normativi furono recepiti dalla l. n. 839/84 – *Norme sulla raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* –, dalla l. n. 400/88 – *Disciplina delle attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri* – e da tre circolari di Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei ministri del 1986 sulla

COM(2005) 97 def.; *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo* COM(2005) 535 def.; High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, *Action plan on the reduction of administrative burdens*, 2007; Commissione europea, *Impact assessment guidelines 2009* e *Impact assessment guidelines for EU lamfalussy level 3 committess* 2008.

¹²⁰ In tal senso anche P. Lazzara, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 475 ss.

¹²¹ Art. 13, nn. 1-2 DIR 2006/123 CE.

¹²² Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, n. 2006/123, 4° considerando.

¹²³ Non è un caso che negli ultimi anni il contenzioso civile, penale ed amministrativo sia andato aumentando vertiginosamente, tanto da registrare oltre 20000 sentenze emanate all'anno, a fronte delle 2000/3000 di media degli anni '70-'80.

Formulazione tecnica dei testi legislativi che aprirono la strada al *Manuale Rescigno* e alle *Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi*.

Come tuttavia è stato autorevolmente sottolineato, “i progressi della tecnica legislativa, in teoria e in pratica, dal 1979 ad oggi, sono stati notevoli e costanti, [ma] nello stesso tempo, come negli anni recenti e (presumibilmente) negli anni a venire il sistema normativo italiano è stato così caotico, confuso, parossisticamente mutevole. In Italia, il progresso della tecnica legislativa si accompagna ad un drastico peggioramento della qualità complessiva”¹²⁴.

Avere leggi chiare non basta perché è necessario un *quid pluris* che Giannini aveva già sapientemente individuato nel rapporto, ma che purtroppo – come lui stesso ebbe a sottolineare – rimase *lettera morta*: i servizi di connettività, modi della comunicazione e di coordinamento della pubblica amministrazione, le modalità e i tempi della decisione, la produttività; Giannini, in altre parole, aveva già estrapolato i punti oscuri che accanto alle carenti nozioni delle tecniche di regolazione – che costituirono l’argomento principale della Commissione Barettoni Arleri – realizzavano una regolazione sovrabbondante, confusionaria, contraddittoria che incideva negativamente non soltanto sulla forma di stato e la forma di governo, ma anche sull’economia e sulla produttività del Paese.

I suggerimenti contenuti nel *Rapporto Giannini* si radicavano su una *importazione* dei principi della scienza amministrativa anglosassone adattati all’impianto burocratico interno dove concetti come produttività, calcolo dei costi, calcolo della misurazione dei tempi, controllo dei flussi normativi e valutazione delle politiche pubbliche faticano ancora a trovare spazio.

Concetti, questi, che di per sé non sono sconosciuti al legislatore italiano, tant’è che da venti anni “gli obiettivi di semplificazione sono stati proclamati da tutti i governi; le leggi volte a perseguirli si sono moltiplicate tendendo, anzi, ad acquisire un carattere regolare [si pensi alle leggi annuali di semplificazione] nell’attività legislativa; gli istituti generali volti a snellire ed accelerare sono stati a più riprese ripensati e rimaneggiati”¹²⁵; le difficoltà del legislatore, o meglio del semplificatore italiano, si

¹²⁴ G.U. Rescigno, *Le tecniche legislative in Italia. Relazione al convegno su legimatica: informatica per legiferare*, a cura dell’Istituto per la documentazione giuridica del CNR, Firenze, 1994, p. 737.

¹²⁵ C. Barbati, *Semplificazioni e processi decisionali nei sistemi multilivello*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 435.

radicano in primo luogo nella pluralità dei soggetti pubblici come enti di governo, nella frantumazione, nella sovrapposizione delle competenze e nello “sventagliamento delle domande sociali che contribuiscono in maniera fisiologica [al]la continua necessità di aggiornamento e di adattamento specialistico della legislazione ad una realtà in forte evoluzione sul terreno economico e sociale e su quello dello sviluppo tecnologico [oltre al] policentrismo normativo derivante dalla internazionalizzazione della regolazione del mercato globale e dalla articolazione dei sistemi istituzionali in diversi livelli di governo dotati di potere di regolazione e dal sempre più diffuso ricorso alle autorità di regolazione indipendenti”¹²⁶; è chiaro, a questo punto, che il semplificatore italiano si trova davanti ad un “banco di prova”¹²⁷ particolarmente complesso, dall’equilibrio precario e ricco di implicazioni¹²⁸; in dottrina si è messa in luce una tendenziale delusione sulle strategie di intervento fino ad ora realizzate¹²⁹, sebbene si è convinti che bisogna andare alla radice del problema e verificare se le strade percorse dal legislatore non scontino un *peccato originale* che, al di là delle difficoltà poc’anzi denunciate, ha fatto sì che la stagione delle semplificazioni abbia avuto una torsione in evidenti contraddizioni¹³⁰.

¹²⁶ F. Bassanini, S. Paparo e G. Tiberi, *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino*, cit., p. 115-116.

¹²⁷ C. Barbati, *Semplificazioni e processi decisionali nei sistemi multilivello*, cit., p. 435.

¹²⁸ F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, cit., p. 335 ss.; L. R. Perfetti, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 458; G. Sorrenti, *L’incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto”, nell’ultima stagione della semplificazione legislativa*, cit., p. 363 ss.; L. Vandelli, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, cit., p. 417 ss.

¹²⁹ V. Cerulli Irelli e M. Luciani, *La semplificazione dell’azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 617 ss.; L. Torchia, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 385 ss.; A. Travi, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 645; A. Sandulli, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, p. 757 ss.; M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amm – CdS*, 2006, p. 1057 ss.; R. Ferrara, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, p. 323 ss.; Id., *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall’amministrazione alla libertà dell’amministrazione?*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 101 ss.; A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002; L.R. Perfetti, *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008; L. Vandelli e G. Gardini (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999; G. Vesperini, G. Sciullo, M.P. Chiti, G.B. Mattarella, L. Vandelli, *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹³⁰ Ciò di cui si discute è stato messo in evidenza in uno scritto sintetico, ma chiarissimo di A. Natalini, *Lo strabismo del semplificatore*, cit.

C'è chi ha messo in luce che le politiche sulla semplificazione scontano la mancata distinzione tra semplificazione normativa e semplificazione amministrativa¹³¹ laddove la semplificazione amministrativa è finalizzata alla “formazione di relazioni più semplici, più chiare e più certe fra amministrazione e cittadino”¹³², mentre la semplificazione normativa restituisce spazi di libertà ai cittadini¹³³ e persegue il fine ultimo della certezza del diritto; ci si è chiesti, dunque, se la pubblica amministrazione sia “causa o vittima”¹³⁴ delle storture rilevate.

A tal proposito non si conviene con chi, pur con argomentazioni convincenti, afferma in maniera troppo estrema che “il problema della semplificazione amministrativa non è un problema della pubblica amministrazione”¹³⁵, ma con chi più correttamente afferma che l'aspetto normativo e l'aspetto amministrativo da un lato vanno certamente distinti in teoria, ma dall'altro non possono non considerarsi interrelati nella pratica posto che la frammentazione e l'eccesso di regolazione costituiscono senz'altro fattori che ridondano in una complicazione della pubblica amministrazione e che quindi è necessario agire anche su questi aspetti per realizzare l'obiettivo della semplificazione amministrativa¹³⁶.

Le questioni dolenti alla base della semplificazione normativa che incidono senz'altro sulle lungaggini della pubblica amministrazione sono soltanto una parte della malattia del sistema: non è soltanto attraverso una *deforestazione* della giungla normativa che si raggiungono gli obiettivi di celerità, buon andamento, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, come dimostrano i rapporti della World Bank e di Confindustria che invitano ad una riflessione su aspetti che qualcuno sembra trascurare.

4.2. Le leggi “annuali” di semplificazione e la normativa di attuazione. Già prima della spinta proveniente dall'Unione Europea, il semplificatore italiano ha avviato

¹³¹ M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella “legge annuale di semplificazione”*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 391; N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, cit., p. 222; G. Sorrenti, *L'incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto” nell'ultima stagione della semplificazione legislativa*, cit., p. 394.

¹³² A. Travi, *La liberalizzazione*, cit. p. 645.

¹³³ E. Ferrari, *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005.

¹³⁴ F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, cit., p. 337.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 338.

¹³⁶ M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella “legge annuale di semplificazione”*, cit., p. 392 ss.

una stagione di rilevanti novità anzitutto attraverso la legge n. 241/90 che ha tradotto in disposizioni normative i principi di economicità, efficienza, efficacia, pubblicità, divieto di aggravare i procedimenti e rispetto del contraddittorio.

Pochi anni dopo si decise di intervenire in maniera massiccia sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi con la l. n. 537/93 che ha avuto uno scarso impatto tanto che su 123 procedimenti individuati, soltanto 43 sono stati portati a termine attraverso regolamenti di delegificazione.

Un punto di svolta si ebbe nel 1995, anno in cui venne diramata la *checklist* Ocse *Improving the quality government regulatory* ove accanto alla richiesta di un'accurata conoscenza delle tecniche regolative, venivano suggerite delle riflessioni sulla opportunità di porre in essere un intervento regolativo da parte dei pubblici poteri nell'ambito del *decision making* o *rulemaking*, la forma e il livello di governo maggiormente appropriati nel realizzarlo, la rispondenza ai requisiti di legittimità, chiarezza, coerenza e accessibilità ai destinatari.

Il carico burocratico e l'eccessiva produzione normativa allontanano la pubblica amministrazione dalla società civile e imprenditoriale, riducendone le potenzialità di intervento come fattore di sviluppo ed efficienza del sistema economico-sociale, così come pure viene evidenziato nel *Rapporto Mandelkern* laddove si sottolinea che *regulation is essential to achieve this aims of public policy in many areas*.

Le spinte sovranazionali si sono tradotte nella circolare del 10 gennaio 1997 del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla istruttoria legislativa delle Commissioni, nella modifica dell'art. 79, comma 4 del regolamento della Camera e nella previsione del Comitato per la legislazione e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL)

Ulteriori strumenti e organismi sono stati poi previsti dalle quattro leggi di semplificazione, delle quali la l. n. 59/97 viene considerata la *legge madre*, perché prevede al suo interno una sorta di *norma sulla produzione*: l'art. 20, comma 1 impone al Governo di presentare al Parlamento – entro il 31 gennaio di ogni anno – una legge annuale di semplificazione. Il legislatore – *rectius*, il semplificatore – si mostra ben consapevole che l'obiettivo della semplificazione va realizzato non soltanto attraverso una puntuale individuazione delle procedure obsolete da eliminare – sebbene ne

vengano individuate già 112¹³⁷ – di volta in volta, attraverso una minuziosa opera di verifica degli oneri burocratici, amministrativi e fiscali che alcune norme impongono.

Un obiettivo disatteso nella forma perché si contano solo 5 leggi *annuali* di semplificazione¹³⁸ a fronte di ben 17 lunghi anni di (ri)legificazione incontrollata; nella sostanza la prassi ha dimostrato che la semplificazione dell'ordinamento giuridico non passa soltanto attraverso una sforbiciata delle procedure inutili e sovrabbondanti, ma anche attraverso l'attuazione degli strumenti previsti per garantire la qualità formale e sostanziale delle regole.

Come è stato rilevato da più parti¹³⁹ non soltanto la cadenza annuale delle leggi di semplificazione si è immediatamente arenata, ma anche i principi e i criteri direttivi contenuti nell'art. 20, comma 5 l. n. 59/97 erano talmente elastici che si faceva molta fatica ad individuare i margini di manovra del governo, prospettandosi anche un rischio di sovrapposizione con le disposizioni contenute nella l. n. 127/97 e nella l. n. 191/98 (cc.dd. Bassanini *bis* e *ter*) che hanno “ulteriormente allargato l'area della semplificazione amministrativa delineata nell'art. 20 della l. n. 229/03”¹⁴⁰.

La necessità di un'*actio finium regundorum* sta alla base della disposizione di cui all'art. 7 l. n. 50/99, la prima delle *leggi-figlie*: si cercò di avviare un'azione coordinata tra Governo e Parlamento attraverso un “procedimento multifunzionale”¹⁴¹ che abbracciasse il versante della semplificazione normativa e della semplificazione amministrativa.

Per tale ragione, l'art. 7 l. n. 50/99 introduceva il testo unico quale strumento per il riordino normativo attraverso il richiamo ai principi e ai criteri direttivi di cui all'art. 20, l. n. 59/97 per contrastare il caos normativo e migliorare la conoscibilità delle norme del nostro ordinamento, con la puntuale indicazione nel testo vigente delle norme,

¹³⁷ In particolare, i procedimenti che andavano semplificati erano contenuti in un allegato. Le disposizioni della presente legge andavano predisposti attraverso dei regolamenti di delegificazione. 112 procedimenti amministrativi, oltre ad alcune materie riguardanti l'ordinamento universitario (art. 20, comma 8 e ss., e allegato I alla l. n. 59/97), ai quali ne sono stati previsti altri 10 sulla base della l. n. 191/98 (art. 1, comma 20).

¹³⁸ L. n. 50/99 (legge di semplificazione per il 1998); l. n. 229/03 (legge di semplificazione per il 2003); l. n. 340/00 (legge di semplificazione per il 1999 che non ha lasciato alcuna traccia applicativa); d.l. n. 5/2012 convertito in l. n. 35/2012).

¹³⁹ M. Carli, *Come garantire il rispetto delle regole sulla <<buona>> qualità delle leggi dello stato*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2009, p. 1 ss.; F. Bassanini, S. Paparo e G. Tiberi, *Competitività e regolazione*, cit. p. 123 ss.; M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa*, cit. p. 385 ss.; N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione*, cit., p. 215 ss.

¹⁴⁰ N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione*, cit. p. 221.

¹⁴¹ M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa*, cit. p. 421.

l'indicazione espressa delle norme da abrogare e il coordinamento logico-sistematico del testo.

Per la prima volta, la l. n. 50/99 introduceva i concetti di consultazione (art. 1, comma 2), partecipazione degli interessati alle procedure della regolazione, analisi e verifica dell'impatto delle regole (art. 5, comma 1) da attuare attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e riservati all'attività del Nucleo centrale per la semplificazione normativa (art. 3). Tale organismo aveva il compito di lavorare a stretto contatto con gli uffici che predisponavano i regolamenti previsti dagli artt. 3 e 4 l. n. 59/97 e con l'Osservatorio sulle semplificazioni costituito con decreto d.P.C.M. dell'8 aprile 1998 il quale aveva il compito di "assicurare la partecipazione all'elaborazione dei regolamenti di delegificazione dei procedimenti amministrativi non solo delle amministrazioni interessate, ma anche ai cittadini e alle associazioni che li rappresentano"¹⁴².

Nel complesso, si tratta di una legge ben strutturata che si poneva in continuità con la prima legge Bassanini, ma che purtroppo non ha avuto il tempo di esprimere il suo potenziale per due motivi principali che hanno tagliato le gambe alle felici intuizioni in esse contenute: la riforma del Titolo V con la previsione di un catalogo di competenze esclusive e concorrenti non ben delineate e la soppressione – inspiegabile – del Nucleo per la semplificazione normativa; in particolare, questo ultimo aspetto dimostra come si è ancora molto lontani dal comprendere l'importanza delle politiche di semplificazione.

Successivamente sono stati previsti altri organismi con funzioni simili¹⁴³ di cui, tuttavia, non si riconosce una positiva esperienza perché collocati *ben lontani* dagli apparati governativi centrali in cui oggi si concretizzano le più importanti scelte di politica normativa.

La l. n. 229/03 – legge di semplificazione per il 2001 – si pone in netta discontinuità con le precedenti, prevedendo una "vera e propria riscrittura della norma

¹⁴² N. Lupo, *La legge di semplificazione 1999*, in *La Gazzetta giuridica*, n. 2/1999, p. 10 ss.

¹⁴³ Tra i quali la Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione della legislazione ex art. 14, l. n. 246/05; il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione previsto dal d.l. n. 4/06 convertito in l. n. 80/06; l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione prevista dall'art. 22-bis, d.l. n. 181/06, convertito in l. n. 233/06.

madre”¹⁴⁴, frutto della decisione di terminare la stagione dei testi unici in favore della codificazione da realizzare con decreti legislativi di riassetto per via dell’abrogazione dell’art. 7 l. n. 59/00 prevista dall’art. 23, comma 3, l. n. 229/03.

La dottrina maggioritaria ha salutato con favore l’avvento dei codici di settore in sostituzione dei testi unici misti per il solo fatto che i primi sono meno innovativi, più definiti e maggiormente rispettosi delle disposizioni di cui all’art. 76 Cost.¹⁴⁵ sebbene si fosse ben consapevoli che la disciplina prevista dalla legge di semplificazione per il 2001 avrebbe comunque comportato delle problematiche di raccordo sia con la disciplina di semplificazione prevista dalle precedenti leggi nelle parti non abrogate – per il fatto che i regolamenti previsti dall’art. 17, comma 3, l. n. 400/88 erano esclusi dal micro-sistema previsto dall’art. 1 l. n. 229/03¹⁴⁶ – sia con le deleghe previste per il riordino e il riassetto normativo contenute nella l. n. 131/03., tanto da regalare un assist al Consiglio di Stato che, con parere n. 2/04, ha autorizzato il Governo ad emanare, anche contestualmente ai decreti legislativi di riassetto, una raccolta organica di delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri poi recepiti dalla l. n. 246/05.

In sostanza, il Consiglio di Stato e la legge di semplificazione avevano *ripristinato* il contenuto dell’art. 20 l. n. 50/97, modificato dall’art. 7 l. n. 59/00!

Se con l’avvento della l. n. 229/03 qualcuno si era chiesto se la delegificazione fosse uno strumento ancora utile¹⁴⁷, la risposta arriva con la l. n. 246/05 che inaugura un procedimento totalmente differente e che lascia ancora una volta spazio a problematiche applicative.

4.2.1. Il “taglia-leggi” (l. n. 246/05). La legge n. 246/05 ha inaugurato un modello di semplificazione (*regulatory guillotine*), mediante un sistema di riordino

¹⁴⁴ N. Lupo, *Dai testi unici “misti” ai codici: un nuovo strumento per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n. 229 del 2003*, in *Studium Iuris*, 2004, p. 157.

¹⁴⁵ P. Carnevale, *Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001)*, in *Dir. soc.*, 2005, p. 562 ss.; F. Sorrentino, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Dir. amm.*, 1/2005, p. 261 ss.; N. Lupo, *Dai testi unici “misti” ai codici*, cit. p. 158 ss.; M. Malo, *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. Caretti e A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 163 ss.

¹⁴⁶ P. Carnevale, *Codificazione legislativa e normazione*, cit., p. 564; N. Lupo, *Dai testi unici “misti” ai codici*, cit., p. 160.

¹⁴⁷ N. Lupo, *“Dal regolamento alla legge”*, cit., p. 399 ss.

definito *taglia-leggi* che si propone di intervenire sullo *stock normativo* attraverso una ricognizione prevista dal d.lgs. n. 179/09 (c.d. *salva-leggi*) che, individuando ben 3326 atti normativi anteriori al primo gennaio 1970, ne prevede la permanenza in vigore ad eccezione di alcune materie escluse dallo stesso decreto attraverso la legislazione di rango primario¹⁴⁸ “caratterizzata dal ricorso all’istituto dell’abrogazione presuntiva e generalizzata [ma anche] espressa – si vedano in tal senso i decreti legge n. 112/08 e 200/08 nonché le modifiche apportate alla l. n. 246/05 dalla l. n. 69/09 – come strumento finalizzato alla riduzione dello stock normativo”¹⁴⁹, salvo per le materia già delegificate per eliminare il rischio di pericolose (ri)legificazione; in tal senso, l’art. 1 l. n. 246/05 ha introdotto all’art. 20 l. n. 59/97 un nuovo comma 3-*bis* accogliendo i suggerimenti provenienti dal parere n. 2/04 del Consiglio di Stato.

Il fulcro della normativa ruota attorno i codici di settore – e di riassetto – già previsti, peraltro, dalla precedente legge di semplificazione e che vengono adottate sulla base di deleghe legislative; un procedimento che ha destato non poche perplessità in dottrina per una delega “dai contenuti assai poco definiti”¹⁵⁰, per la dubbia compatibilità con l’art. 117 Cost., per le modalità di scelta relative alle materie da escludere ex art. 14, comma 17, con procedimento “salva leggi” previsto dal d.lgs. 179/09, per la

¹⁴⁸ Sulle linee generali della l. n. 246/05, cfr. P. Bilancia, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in *federalismi.it*, n. 22/2009; B. Caravita, *Attuazione del procedimento “taglia-leggi”*, in *federalismi.it*, n. 10/2009, con interventi di F. Sorrentino e A. D’Atena; P. Carnevale, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. “taglia-leggi”*, in *federalismi.it*, n. 12/2009 e ID., *Il paradiso può attendere. Riflessioni a margine dell’attuazione della delega “salva-leggi”*, in *federalismi.it*, 9/2010 M. Cecchetti, *Problemi e prospettive di attuazione della delega <<taglialeggi>>*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 273 ss e ID., *L’attuazione della delega “salva-leggi” mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2010; N. Lupo e B.G. Mattarella, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”*, cit.; N. Lupo e R. Zaccaria (a cura di), *La delega “taglia-leggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Atti del seminario svoltosi alla LUISS “Guido Carli” il 1° aprile 2008, Roma, Aracne, 2008; N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare, ma purtroppo non ci riesce. A proposito della legge n. 246/05 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 288 ss.; F. Modugno, *Procedimento taglia-leggi: profili problematici*, in *federalismi.it*, n. 8/2009.

¹⁴⁹ E. Albanesi, *Il periodico riordino della normativa regolamentare (e le altre novelle alla l. n. 400/88 di cui alla l. n. 69/09)*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica governo-parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, 2011, p. 10-11; sulle modifiche intervenute alla l. n. 246/05 si consiglia M. Cecchetti, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in A. Pajino e G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti, del diritto*, Vol. I, Milano, Giuffrè, p. 95 ss.; N. Lupo e B.G. Mattarella, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”*, cit.; R. Zaccaria ed E. Albanesi, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4085 ss.

¹⁵⁰ B. Caravita, *Attuazione del procedimento “taglia leggi”*, cit., p. 3.

particolarità della “delega al contrario”¹⁵¹, per la previsione di deleghe integrative e correttive dal contenuto elastico e non ben definito e sul ricorso alla decretazione d’urgenza¹⁵².

Preme tuttavia sottolineare che almeno dal punto di vista delle intenzioni, nella legge si rilevano spunti positivi in tema di qualità della regolazione: si prevede finalmente non solo l’analisi di impatto della regolazione (AIR), peraltro già contenuto nella prima legge di semplificazione, ma anche la verifica di impatto della regolazione (VIR).

Se da un lato la l. n. 246/05 si inserisce a pieno titolo nel solco già tracciato dalla normativa comunitaria con il *Rapporto Mandelkern*, a distanza di quasi 10 anni questi strumenti ancora scontano drammatici ritardi, tanto che a più di venti anni dalla l. n. 241/90 “la semplificazione amministrativa è stata, ed è tutt’ora oggetto di una legislazione abbondante”;¹⁵³ recentemente il governo ha varato dei provvedimenti per snellire alcune procedure amministrative tra cui la l. n. 69/09, il d.l. n. 5/2012 – meglio conosciuto come *semplifica-Italia* – convertito dall’art. 1, comma 1, l. n. 35/2012¹⁵⁴ dal contenuto molto interessante – come la previsione della S.r.l. semplificata, la nuova disciplina sulle autorizzazioni edilizie, l’agenda digitale, la semplificazione telematica – ma che non ha inciso sul piano pratico. Sulla stessa scia, il governo Renzi ha varato il d.l. n. 90/2014 contenente disposizioni per la semplificazione e la crescita del Paese che disciplina, tra i vari temi, il *turn-over* nelle pubbliche amministrazioni, la mobilità, riforma dell’avvocatura, il modulo unico per la Scia e la fatturazione elettronica nelle pubbliche amministrazioni.

Ancora, si segnala *Il documento conclusivo dell’indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa* pubblicato dalla Commissione bicamerale per la semplificazione il 31 marzo 2014, contenente i risultati di una serie di audizioni effettuate al fine di “individuare le migliori pratiche da diffondere e le criticità da

¹⁵¹ P. Carnevale, *Il Paradiso, può attendere*, cit.; M. Cecchetti, *L’attuazione della delega “salva leggi”*, cit.

¹⁵² N. Lupo e B.G. Mattarella, *Gli sviluppi del “taglia-leggi”*, cit., dove, in particolare, a p. 18 sono analizzate le questioni relative alla delega legislativa, mentre a p. 22 quelle relative ai decreti legge.

¹⁵³ G. Vesperini, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, cit., p. 204.

¹⁵⁴ A cui, il Giornale di diritto amministrativo n. 7/2012 ha dedicato un intero numero monografico con gli interventi di B. Carotti, *La semplificazione per le imprese*, p. 702 ss.; E. Carloni, *La semplificazione telematica e l’Agenda digitale*, p. 708, ss.; M. Clarich, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, p. 691 ss.; S. Salvi, *La misurazione e la riduzione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee*, p. 696 ss.

superare attraverso l'interazione di tutti i soggetti interessati: Ocse, istituzioni, imprese, sindacati, liberi professionisti, cittadini»¹⁵⁵.

L'indagine ha messo in luce una serie di criticità che sono puntualmente elencate¹⁵⁶, ma che – ad avviso di chi scrive – non aggiungono nulla di nuovo a quanto già si conosceva: si afferma, tra le righe, che sulla base di uno studio effettuato dalla Corte dei Conti, il rapporto tra norme che vengono abrogate e norme che entrano in vigore è di 1,2, quindi ancora una volta *troppo diritto*; o ancora, la mancata attuazione di AIR, VIR, ATN, consultazioni, ecc.

Tra le linee di azione più o meno ragionevoli che vengono individuate dalla Commissione¹⁵⁷ ne spiccano un paio su cui vale la pena esprimere alcune perplessità: la prima, è che si richiede il parere della Commissione su tutti i progetti di legge che incidono sugli oneri amministrativi, ossia una vera e propria *richiesta sindacale*: una Commissione per la semplificazione che chiede che le siano assegnati tutti i disegni di legge dove sono previste indicazioni o previsioni di oneri amministrativi; tenendo presente che alla Camera esiste un Comitato per la legislazione, si rileva la possibilità di una imbarazzante sovrapposizione tra questo organo e la Commissione per la semplificazione: due organismi aventi le stesse funzioni dimenticandosi, peraltro, che sono le commissioni di merito che devono occuparsi in primo luogo della qualità della regolazione.

¹⁵⁵ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, p. 27. Alle audizioni hanno partecipato R. Ater, capo del Direttorato per la *governance* pubblica e lo sviluppo territoriale dell'Ocse; il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, F. Patroni Griffi; il ministro per i rapporti con il parlamento e il coordinamento dell'attività di governo D. Franceschini; il Presidente del Consiglio di Stato G. Giovannini e il Presidente della Corte dei Conti R. Squitieri; i rappresentanti della Conferenza delle regioni, dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, l'Unione delle province d'Italia e l'Associazione nazionale dei comuni italiani; i presidenti di alcune Autorità amministrative indipendenti; i rappresentanti delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali, professionali e dei consumatori.

¹⁵⁶ La quantità e la volatilità delle norme; il disordine normativo; la mancata attuazione; il non funzionamento delle norme; la scarsa qualità delle norme; le complicazioni derivanti dall'assetto territoriale; i costi per i cittadini e per le imprese; digitalizzazione e semplificazione; consultazioni pubbliche, partecipazione e analisi di impatto.

¹⁵⁷ a) rendere operanti le disposizioni già vigenti in materia di qualità della regolazione; b) incentivare le migliori pratiche in uso nelle amministrazioni; implementare i processi di digitalizzazione in corso e la costruzione di un'unica rete informatica nella quale possano confluire tutte le pubbliche amministrazioni; d) superare una legislazione per annunci e le cosiddette norme manifesto; e) intervenire in modo efficace – di intesa con il Parlamento – sui temi prioritari posti con forza dalle associazioni imprenditoriali nel corso dell'indagine conoscitiva, quali ad esempio la semplificazione in materia di fisco, edilizia, paesaggio e beni culturali, ambienti, ossia di settori chiave nei quali è necessario ridurre il carico burocratico e gli adempimenti formali; f) superare la <<non attuazione>> delle norme; g) rafforzare la cooperazione interistituzionale tra Stato, regioni e autonomie locali; h) varare un programma serio di liberalizzazioni; i) utilizzare codici e testi unici, ma consultare sempre il Consiglio di Stato.

La qualità della regolazione, infatti, condiziona il buon esito delle politiche di settore, per cui la commissione che se ne occupa non dovrebbe delegare ad altri soggetti un determinato esame, ma se ne deve fare carico. Queste *commissioni orizzontali* che si occupano della qualità della regolazione e della semplificazione lasciano alquanto perplessi.

Seconda questione, tra le soluzioni vengono indicati i testi unici compilativi; chi scrive, tuttavia, è pienamente convinto che l'unico strumento che può apportare un contributo positivo alla chiarezza normativa è il testo unico novativo – pur con tutte le problematiche annesse di cui si è discusso precedentemente, in particolare del rapporto tra le deleghe e le altre fonti – perché elimina la normativa contrastante e obsoleta; al contrario, attraverso il testo unico compilativo il Governo, sua sponte, dà incarico ad una commissione di predisporre un atto che metta insieme tutta la normativa di un settore, dimenticandosi che ciò che non è ivi contenuto, rimane comunque in vigore aumentando il fattore della confusione.

Per questi motivi, è chiaro che per evitare quest'ordine di problemi, è anche utile conoscere le nozioni formali di *drafting* perché accanto alle ingenti opere di semplificazioni che si rendono necessarie, bisogna anche essere in grado di maneggiare con destrezza abrogazioni, novelle, rinvii, ecc.

5. *Regole per la qualità ... delle regole.* Esistono regole per la redazione di testi normativi diverse tra Stato e Regioni, il che è singolare; non ci sono, qui, scelte politiche da fare, ma semplicemente seguire regole tecniche per la scrittura di un testo normativo. Le regole sul modo in cui scrivere delle disposizioni sono regole, e in Italia, singolarmente, abbiamo regole per le Regioni e regole per lo Stato se non per una fantomatica gelosia delle proprie funzioni tra organi centrali e organi periferici.

Tra le discordanze che pure esistono tra i due testi – in materia, ad esempio di rinvii e abrogazioni – si possono ricavare una vasta gamma di principi generali il cui rispetto fa in modo da ridurre al minimo il rischio di strozzature ed inefficienze, sebbene si riconosce che siamo ancora lontani dall'obiettivo di “migliorare la chiarezza degli

enunciati normativi, nel senso di una maggiore pulizia semantica e sintattica e di un loro maggiore coordinamento al fine di evitare antinomie e incoerenza”¹⁵⁸.

Non si vuole qui riproporre il mito ottocentesco della legge perfetta e chiara rispetto a colui il quale è chiamato a darne applicazione¹⁵⁹, ma è altrettanto vero, e lo si ribadisce ancora una volta, che bisogna porre un argine alla patologia del nostro ordinamento che conta oramai un vastissimo numero di regole inattuabili per le ragioni precedentemente indicate: “una normazione limitata all’essenziale, scritta nel rispetto delle regole che ne rendano chiaro il contenuto; verificate preventivamente nei suoi effetti sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni; non solo pubblicata, ma anche comunicata con mezzi adeguati che ne consentano la effettiva conoscenza e non solo virtuale; controllata dopo un adeguato periodo dalla sua entrata in vigore, negli effetti prodotti”¹⁶⁰.

Emerge la necessità di curare maggiormente sia il linguaggio dei testi, sia il *flow*, la vita della regola operativa; ci si riferisce al *drafting*, ossia ad “una funzione che, partendo dalla mera correzione tipografica di errori formali, può via via estendersi agli interventi di miglioramento della redazione fino ad offrire supporto, consulenza e suggerimenti”¹⁶¹ a tutti coloro che sono impegnati nelle attività regolatorie sui vari livelli. Alcuni distinguono il *drafting formale* dal *drafting sostanziale*, altri ritengono che questi due aspetti non possono essere tenuti separati sul presupposto che “tutte le regole di tecnica legislativa hanno rilevanza esclusivamente politica”¹⁶², rimanendo pertanto il contenuto assorbito nella decisione finale (politica); qui si conviene alla conclusione che sebbene sia necessario tenere distinti questi due aspetti su un piano strettamente teorico, a livello pratico pare sia altrettanto necessario tenere insieme queste due categorie tenendo presente che non solo nel procedimento di formazione della regola collaborano politici e tecnici, ma soprattutto perché un ottimo *drafterman* deve necessariamente saper maneggiare strumenti giuridici, economici, statistici e le scienze sociali nonché possedere uno spiccato senso di aderenza al dato fattuale e alla

¹⁵⁸ A. Zito, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008, p. 347.

¹⁵⁹ Cfr. M. Ainis *La legge oscura*, cit., pag. 137

¹⁶⁰ M. Carli, *Come garantire il rispetto delle regole sulla <<buona>> qualità delle leggi dello Stato*, cit., p. 1 ss.

¹⁶¹ D. Ravenna, *Le metodologie e le esperienze di drafting del Parlamento italiano*, in *Iter legis* n. 2-3/2004, p. 84.

¹⁶² N. Lupo, *Le tecniche [e la politica] della legislazione come strumenti essenziali per il legislatore contemporaneo*, in *Iter legis*, giu/lug 2002, p. 105.

situazione concreta da regolare; avere la padronanza delle conoscenze teoriche è particolarmente indicato perché “la tecnica legislativa sarebbe davvero poca cosa se non fosse illuminata dalla teoria della legislazione”¹⁶³.

5.1. *Il drafting formale.* Per costruire una buona regola si deve partire con l’indicazione chiara dell’oggetto che intende disciplinare.

Per avere un esempio pratico alla mano, possiamo richiamare le norme contenute nel *mini-sistema* dei reati posti a tutela dei minori che sembra essere costruito su una solida architettura per quel che riguarda chiarezza della regola, coordinamento e rinvii fra le varie disposizioni.

Ampliando lo sguardo e rivolgendolo verso una panoramica generale sembra che, nel complesso, l’ordinamento penale sia meglio costruito rispetto agli altri; si deve tuttavia tenere a mente che le ragioni di questa buona riuscita sono, forse, da ricondurre all’efficacia di alcuni principi costituzionali come il principio di tassatività e il principio di sufficiente determinatezza della legge penale, la cui operatività non vale per l’ordinamento civile; in aggiunta, si è già avuto modo di osservare che (solo) nel campo proprio del diritto penale la Corte costituzionale si è esposta esplicitamente in tal senso nel temperare il principio della *ignorantia legis non excusat*, elaborando – attraverso la sentenza n. 364/88 – alcuni principi che, suffragati da storiche pronunce della Corte di Cassazione si riferiscono sia ai casi di mancata conoscenza, sia a quelli di erronea conoscenza.

Un esempio di regola chiara può essere l’articolo 575 c.p. che incrimina l’omicidio doloso:

*<<Chiunque cagiona la morte di un uomo
è punito con la reclusione non inferiore ad anni ventuno>>*

La regola rispetta lo schema classico e la corrispondenza del *Se(d1) allora(d2)*; essa è chiara nella costruzione: *se* è cagionata la morte di un uomo *allora* si viene puniti con la reclusione non inferiore ad anni ventuno; in questo caso nessun dubbio avanza circa il soggetto che può compiere l’azione, ossia *<<chiunque>>* - salvo, ovviamente le cause di non punibilità, di esclusione della pena, etc. – nonché condotta ed evento, *<<il cagionare la morte di un uomo>>*, sia la sanzione per il soggetto che pone in essere la

¹⁶³ M. Aini, *Una finestra sulla qualità delle leggi*, in *Rass parl.*, 1996, p. 193, ma anche M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit., p. 105.

condotta incriminata, ossia la <<*reclusione non inferiore ad anni ventuno*>>; è chiaro, altresì, l'oggetto, il bene giuridico tutelato dalla norma e non esistono in dottrina né in giurisprudenza orientamenti contrastanti.

Al di là di questa previsione che non desta sospetti sulla sua struttura, si elevino ad esempio i reati contro la pedofilia introdotti nel nostro sistema penale dalla l. n. 269 del 3 agosto 1988, “*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale, in danno dei minori quali nuove figure di riduzione in schiavitù*”, meglio nota come *legge sulla pedofilia*.

Il punto di partenza per l'analisi è il titolo della legge che deve essere corrispondente al contenuto dell'atto da costruire in modo che risulti chiaro “se l'atto ha un solo oggetto o più oggetti e se l'oggetto è stato ritagliato in modo adeguato agli intendimenti oppure è eccessivo o riduttivo rispetto ad essi, e così via”¹⁶⁴.

Nel caso in esame, il titolo sembra essere ben definito perché racchiude l'intera gamma di interventi posti in essere da legislatore e che sono tutti egualmente riconducibili all'oggetto comune della tutela, cioè la sessualità dei minori; il titolo è chiaro, esplicativo, non rientra nella categoria dei cc.dd. *titoli muti*¹⁶⁵ e adempie alla funzione informativa sintetica del contenuto dell'atto.

5.1.1. Il preambolo. Nel nostro ordinamento il preambolo è raramente utilizzato, esso è posto formalmente all'inizio dell'articolato; ciò dipende dalla nostra tradizione giuridica poco incline ad utilizzare i *considerando* e maggiormente propensa ad utilizzare le premesse costituite dai cc.dd. *visto* che, tra l'altro, sono tipici degli atti normativi emanati dal potere esecutivo, in materia soprattutto di decreti legislativi.

In generale, il preambolo dovrebbe costituire una parte importante dell'articolato sebbene solo introduttiva, perché è in quella sede ricavabile il cuore della motivazione e dalla *ratio*, tant'è che per i regolamenti e le direttive comunitarie “la mancanza o la discordanza tra la motivazione (che deve essere adeguata non potendo consistere nella semplice enunciazione che è opportuno o necessario adottare la disposizione) ed il

¹⁶⁴G.U. Rescigno, *Tipi di atto normativo secondo criteri utili all'applicazione delle tecniche legislative*, in *Rass. parl.* n. 1/1997, p. 198.

¹⁶⁵Quelli che non danno alcuna indicazione sul contenuto della legge e, dunque, da evitare tassativamente secondo le regole di *drafting*.

dispositivo è motivo di impugnazione dell'atto normativo innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità¹⁶⁶.

Sebbene nella l. n. 269/98 non sia esplicitato il preambolo, in esse non se ne sente la mancanza in virtù del contenuto di cui all'art. 1 che – derubricato *Modifiche al codice penale* – richiama espressamente i <<principi della Convenzione sui diritti del fanciullo [...] e quanto sancito dalla dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma>>, dichiarando espressamente che <<la tutela dei fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale a salvaguardia del loro sviluppo fisico, psicologico, spirituale, morale e sociale costituisce obiettivo primario perseguito dall'Italia [...]>>; l'art. 1 si pone, dunque, in evidente conformità con il titolo, ne specifica gli obiettivi di tutela e le relative modalità. Sintesi e chiarezza.

5.1.2. *L'articolato.* L'articolato comprende sia la parte dispositiva che le partizioni della stessa: articoli, commi, capoversi che rappresentano la “struttura fisica”¹⁶⁷ del testo, assieme a preambolo e al titolo.

Prima di entrare nel corpo del testo, si rammenti la distinzione tra disposizione, norma e regola¹⁶⁸; si conviene da più parti che le norme giuridiche sono costruiti da principi e regole, ossia costruzioni che gli interpreti fanno per dare un senso coerente a ciò che il legislatore ha posto in essere attraverso le singole disposizioni; le disposizioni sono singole parti del testo, enunciati scritti dal legislatore; le norme giuridiche, che si differenziano dalle regole per il fatto di essere dotate di un elevato grado di genericità e di non essere circostanziate, sono il significato che a tali disposizioni attribuiscono gli interpreti; secondo la dottrina dominante sarebbe opportuno evitare disposizioni di circostanza ripetitive e che esprimono mere intenzioni caratterizzate da una lunghezza eccessiva¹⁶⁹. Indubbiamente, la soluzione ottimale sarebbe quella di utilizzare pochi commi per ciascun (breve) articolo, pur tuttavia sapendo che la complessità di alcune materie rende maggiormente difficoltoso il rispetto di questi canoni. È altrettanto vero,

¹⁶⁶ R. Pagano, *Introduzione*, cit., p. 113.

¹⁶⁷ G. Carcaterra, *Metodologia giuridica*, in M. D'Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi. ISLE Scuola di scienza e tecnica della legislazione*, cit., p. 109.

¹⁶⁸ Su cui, anche la Corte costituzionale si è espressa attraverso la sentenza n. 84/96.

¹⁶⁹ Per quanto concerne la lunghezza delle disposizioni, esistono varie teorie a riguardo, come ad esempio le indicazioni contenute in alcune direttive del governo austriaco che fissano un limite inferiore a 3500 battute e non più di 8 commi per articolo, o la formula di Flesch; su questi temi cfr. R. Pagano, *Introduzione*, cit., *passim*.

tuttavia, che la legge oggetto di analisi sembra aver trovato un interessante punto di equilibrio: pochi articoli, uno per ogni singola fattispecie, pochi commi ben collegati logicamente tra di loro e ognuno disciplinante una specifica condotta; le circostanze aggravanti, le pene e le disposizioni processuali formano oggetto di autonome disposizioni. Solo le attività di coordinamento destano qualche perplessità, anche se, ad onor del vero, queste non sembrano potersi ascrivere ad una *defaillance* del legislatore, bensì ad un farraginoso sistema di competenze circa la prevenzione e la repressione dei reati da parte delle autorità di polizia italiane, europee e internazionali; ad esempio, fino a che punto EUROPOL, istituita come unità *specializzata* (?) in ogni questura – ove già operano i corpi speciali – che ai sensi dell'art. 17 c. 5 è competente a <<*conduire indagini sul territorio*>> in considerazione delle funzioni delle FF.OO. locali?

5.1.3. *Il contenuto logico: la semantica.* Attraverso l'analisi del contenuto logico ci si sposta da una prospettiva generale e complessiva dell'atto, ad un piano individuale e relativo ad ogni singola disposizione che costituisce “il significato del testo normativo, la norma in senso stretto o proprio”¹⁷⁰. Fanno parte di questa analisi l'insieme degli elementi che costruiscono e determinano il significato della regola in sé considerata; la semantica, ossia il settore che “studia il rapporto tra i termini e ciò che essi indicano”¹⁷¹, si compone di sintassi e pragmatica, quest'ultima in rapporto di stretta dipendenza dalla prima perché il modo con cui vengono applicate le regole grammaticali è alla base di una corretta costruzione delle disposizioni; ne consegue che il rapporto tra i termini va ad influenzare il rapporto tra i segni e tra gli autori e i destinatari della regola rendendo la stessa alternativamente espressiva, prescrittiva, descrittiva, di interpretazione, ecc.

5.1.4. *La sintassi.* Per procedere ad una corretta scrittura della regola si deve tener conto dell'universo del linguaggio giuridico; ciò cui si fa riferimento comprende l'uso della punteggiatura, dei verbi, delle definizioni e degli elenchi; la tecnica dei rinvii e il coordinamento con le altre disposizioni.

Ora, nella lingua italiana non si rinvencono accentuate differenze di uso e di significato tra il lessico ordinario e il lessico giuridico come ad esempio per le parole *pena, colpa, sanzione, padre, madre, danaro, etc.*; nel lessico giuridico sovente

¹⁷⁰ G. Carcaterra, *Metodologia giuridica*, cit., p. 109.

¹⁷¹ A. Belvedere, *Linguaggio giuridico*, cit., p. 27.

vengono in rilievo alcuni termini specifici quali *usufrutto*, *usucapione* che di rado vengono utilizzati nel linguaggio corrente; ma nel campo specifico del giuridico spesso ci si imbatte in termini proprie delle altre scienze (medica e psicologica nella maggior parte dei casi) o di termini che vengono importati da altre lingue come *hardware*, *software*, *cyber*, *privacy*, *etc.*

Ciò potrebbe porre alcuni problemi:

- Significato polisenso di alcuni termini;
- Significato dei termini stranieri non coincidente con il relativo termine tradotto in italiano.

Occorre, dunque, fare molta attenzione quando si costruisce una disposizione perché non di rado si va in contro alle insidie tipiche dell'ambiguità e della vaghezza dei termini generata allorquando vi sia “una corrispondenza biunivoca tra significato e significante”¹⁷² e che riguardano i fenomeni di polisemia e di sinonimia; o ancora nel vero e proprio caso di ambiguità semantica.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei termini propri di altre scienze, si prenda in considerazione il termine *malattia* nel reato di lesioni personali; dall'utilizzo corrente della parola non sembrerebbero derivare particolari problemi, ma nel campo del diritto penale la questione risulta abbastanza controversa: qui si contrappongono un orientamento giurisprudenziale e un orientamento dottrinario; il primo considera malattia qualsiasi alterazione funzionale dell'organismo ancorchè finalizzata o circoscritta di lieve entità e non influente sulle condizioni organiche generali¹⁷³ con la conseguenza che rientrerebbero nell'alveo delle lesioni e non in quello delle percosse – che è un reato di minore gravità per cui dall'azione del percuotere non deve risultare una malattia del corpo o della mente – anche alterazioni anatomiche di minima rilevanza come ematomi, ecchimosi e contusioni.¹⁷⁴

La dottrina dominante¹⁷⁵, al contrario, propone una interpretazione più restrittiva e maggiormente aderente al dato medico-scientifico, ossia come sviluppo di un processo patologico che determini un apprezzabile menomazione funzionale dell'organismo con la conseguenza che, ove si verifichi, un'alterazione soltanto anatomica senza

¹⁷² R. Pagano, *Introduzione*, cit., p. 138.

¹⁷³ Corte. Cass., 11 giugno 1987, in *Giur. It.*, 1988, II, p.140; 2 febbraio 1984 in *Giust. Pen.*, 1985, II, p. 32.

¹⁷⁴ Corte. Cass. 3 marzo 1976, in *Cass. pen.* 1977, p. 84; 14 novembre 1979 e 9 maggio 1978.

¹⁷⁵ F. Mantovani, *I delitti contro la persona*, Padova, Cedam, 2011.

implicazioni funzionali – come, invece avviene con ecchimosi, ematomi o contusioni – si configurerà il reato di percosse, ma mai quello più grave di lesioni.

O ancora, si ha vaghezza quando vengono utilizzati dei termini come *giovane*, *anziano*, *non abbiente*, *povero*, che si riferiscono a soggetti non determinabili in concreto; si ha sinonimia nel caso di parole come *guardare* e *osservare*, o polisemia nel caso di *pesca* che può, alternativamente, corrispondere all'atto del pescare o al frutto – a fare la differenza è l'uso dell'accento grave o acuto – oppure, sulla stessa falsariga, la parola *nipote* che individua sia il rapporto di parentela con lo zio sia quello con il nonno.

Come fare per superare tali ambiguità? La risposta sembra risiedere in un uso corretto delle definizioni che rendono meno variabili le interpretazioni a favore di una maggiore aderenza al dato fattuale in ossequio al canone della certezza del diritto; ritornando al mini-sistema penale sui reati contro i minori, ben si nota che la tecnica della definizione è correttamente utilizzata dal legislatore: la l. n. 38/2006, nell'introdurre il nuovo reato di pedopornografia attraverso internet, si è preoccupato di enucleare specificamente l'oggetto materiale della condotta incriminata per evitare ambiguità di significato tra la prostituzione così intesa dalla legge Merlin e l'oggetto *virtuale*. La definizione è di tipo *stipulativo*, ossia l'unico tipo che dovrebbe essere utilizzato nella costruzione o rimodulazione di una regola, come peraltro già autorevolmente rilevato da autorevole dottrina in merito (Pagano).

5.1.4.1. (segue) Elenchi, rinvii, utilizzo dei numeri. Si ricorre agli elenchi allorquando è necessario specificare casi, condizioni o requisiti. Si può ricorrere ad una elencazione disgiuntiva ovvero cumulativa che non necessariamente vengono distinte sulla scorte delle congiunzioni utilizzate (*e/o*), ben potendo gli elementi elencati essere ordinati attraverso l'uso di segni di punteggiatura e rappresentare elenchi disgiuntivi ovvero cumulativi; un esempio del primo caso rinvia nel caso dell'art. 600-ter c. 2 c.p. (pornografia minorile) che punisce una serie di condotte finalizzate allo sfruttamento di <<*notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale dei minori degli anni diciotto*>> che si possono realizzare soltanto alternativamente fra di loro sebbene le varie tipologie di condotte siano coordinate dalle virgole; esempio del secondo caso è l'art. 616 c.p. che punisce

chiunque violi, sottragga o sopprima la corrispondenza, fornendo una definizione stipulativa della stessa elencando tutto ciò che vi rientra – <<*quella epistolare, telegrafica, telefonica, informatica...*>> - conferendo un effetto chiaramente copulativo: anche in questo caso l'elenco è costruito con l'uso della virgola.

Per quanto concerne l'utilizzo dei numeri in generale, quelli relativi alla struttura fisica dell'atto sono espressi solitamente in cifre arabe, mentre nell'articolato di solito vengono utilizzate le lettere, anche se talvolta vengono – anche in questa parte dell'atto – utilizzate le cifre arabe, salvo cifre che contengono numerosi *zeri*; le partizioni superiori (titoli e capi) come quelle contenute in Costituzione, codici e testi unici in cifre romane; a parte questa ultima prassi, non esiste uniformità nell'uso della numerazione nella parte dispositiva: ad esempio, nel codice civile prevalgono i numeri espressi in cifre, mentre nel codice penale, di solito, la tecnica è mista perché il numero degli anni e dei mesi relativi alle pene detentive sono espressi in lettere, mentre le sanzioni pecuniarie e accessorie in cifre arabe.

Per quel che concerne la tecnica del rinvio, essa viene utilizzata allorché “un atto normativo intende appropriarsi di un contenuto prescrittivo che è stato formulato in un atto diverso, il quale non viene toccato in nulla da tale richiamo”¹⁷⁶. È opinione pacifica che il rinvio riesce ad evitare le ripetizioni e rende maggiormente fluido il discorso a patto che sia chiaro, univoco e si riferisca a disposizioni immediatamente individuabili e di significato immediatamente intellegibile, interpretabili e adattabili alla disposizione rinviante. Un esempio di rinvio immediato e diretto è offerto dalla disposizione di cui all'art. 612 c.p. relativo al reato di minaccia: il secondo comma prevede due circostanze aggravanti speciali delle quali una prevede un aumento di pena <<*se fatta in uno dei modi indicati dall'art 339*>>, ossia se la minaccia è commessa <<*con armi o da persona travisata, o con scritto anonimo, o valendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni esistenti o supposte*>>; lo stesso art. 339 c.p., poi, rinvia successivamente agli artt. 336 ss. Per la specificazioni di alcune modalità di condotte violente e minacciose: è la tecnica, questa, dei *rinvii a catena* che, a sommosso avviso di chi scrive, pare da evitarsi perché potrebbe spezzare la continuità del discorso normativo creando difficoltà interpretative e svilendo la sistematicità dell'ordinamento giuridico.

¹⁷⁶ G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, pag. 176.

5.1.5. *Uso della punteggiatura e dei verbi.* L'uso della punteggiatura e dei verbi è particolarmente importante nella costruzione della regola; anzi, molto probabilmente dovrebbe essere considerato l'aspetto più importante perché influenza direttamente la pragmatica, come si è avuto modo di accennare precedentemente. Un uso troppo superficiale della virgola potrebbe comportare una disambiguazione semantico-pragmatica inserendo una relativa-restrittiva tra due virgole: i bambini invitati alla festa, che si trovavano sul terrazzo, giocavano (*tutti i bambini*); i bambini invitati alla festa che si trovavano sul terrazzo, giocavano (*giocavano solo i bambini che si trovavano sul terrazzo*).

L'uso dei verbi è ancora più delicato perché a seconda del tipo di verbo utilizzato, cambia la natura della disposizione: da prescrittiva a descrittiva, oppure espressiva. Ad esempio, si ipotizzi di sostituire una disposizione D di una regola; stante il carattere prescrittivo della maggior parte delle regole, la modifica andrebbe formulata in termini imperativi: *sostituire la disposizione D dell'art. N con il testo della nuova disposizione*; l'espressione qui utilizzata è chiaramente prescrittiva perché il verbo *sostituire* è una forma impersonale di imperativo; tuttavia, è bene osservare che le formule d'uso *sostituire*, *aggiungere* e simili sono irrivalenti nella misura in cui si tratta di proporre una modifica del testo vigente: in tal caso la formula corretta sarebbe senza dubbio l'indicativo, per cui l'enunciato andrebbe così riformulato: *è sostituita la disposizione D dell'art. N*. Basta una riflessione maggiormente approfondita per comprendere che qualora affermassimo *sostituire il tale articolo* è, più in generale, qualora si dovesse prescrivere una qualche modifica dell'ordinamento occorrerebbe avere la fortuna che qualcuno la realizzi. Se, invece, si vuole ottenere una modifica immediata all'entrata in vigore della regola, è necessario che la formula e il suo significato non siano prescrittivi; la formula *è sostituita* ha proprio questa immediata e contestuale realizzazione della situazione desiderata: l'indicativo della copula non ha funzione né espressiva, né descrittiva di un effetto già prodottosi indipendentemente dalla norma, ma neanche un valore prescrittivo e non sta per *deve essere*. Nelle disposizioni che nascono *ex novo*, il verbo *potere* qualifica delle posizioni positive di liceità e di pretesa, mentre il verbo *dovere* si riferisce simmetricamente ad individuare comportamenti che limitano l'esercizio di posizioni favorevoli. Di solito il legislatore

preferisce utilizzare verbi senza ausiliari che però potrebbero generare delle ambiguità di significato come ha sottolineato autorevole dottrina¹⁷⁷: si pensi al verbo *partecipare* e si immagini una disposizione che testualmente preveda <<*Tizio partecipa all'assemblea*>>; una siffatta disposizione possiede in sé tre significati differenti:

- A Tizio è conferita la facoltà di partecipare all'assemblea e può decidere se parteciparvi o meno (funzione espressiva);
- A Tizio è fatto obbligo di partecipare all'assemblea (funzione prescrittiva);
- Tizio è membro costitutivo dell'assemblea, sicchè una sua mancanza determina l'invalidità della stessa.

Può darsi che la disposizione sia chiarita dal contesto in cui opera, ma non sempre è così.

5.1.6. *Le modifiche.* Anche le modifiche ad una disciplina vanno tenute in considerazione quando si interviene su una determinata materia già disciplinata al fine di non svilirne il contenuto e mantenerlo sempre omogeneo al titolo. Esistono vari modi di intervento tra cui si ricorda la sostituzione, la deroga, la sospensione, la proroga, la rettifica degli errori e l'abrogazione:

- Per quanto riguarda la *deroga* si rende necessario specificare espressamente il tempo e i limiti spaziali su cui ricade che devono essere contenuti nella regola derogante; idem per proroga e sospensione, quantomeno per quel che concerne il tempo;
- Per quanto riguarda la *sostituzione* valgono i rilievi svolti nel paragrafo precedente relativo all'uso dei verbi;
- La *rettifica dell'errore* viene in rilievo soltanto per l'errore presente sia nel testo approvato dal Parlamento che in quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, ma soltanto nella misura in cui si tratta di mero errore grammaticale che non dia luogo ad una diversa interpretazione anche di una singola disposizione;
- *Nulla quaestio* sull'*abrogazione*, salvo precisare che sarebbe preferibile privilegiare la tecnica dell'abrogazione espressa attraverso una dettagliata elencazione delle disposizioni oggetto di abrogazione totale/parziale per evitare

¹⁷⁷ R. Guastini, *Redazione ed interpretazione dei documenti normativi*, in S. Bartole (a cura di), *Lezione di tecnica legislativa*, cit., p. 232.

ambiguità che potrebbero sfociare in interpretazione creative degli organi chiamati a dare applicazione alla regola.

6. *Gli strumenti del drafting sostanziale. L'analisi di impatto della regolazione (AIR).* L'analisi di impatto della regolazione (AIR), pur prevista già dall'art. 5 l. n. 50/99 è stata ridisciplinata dall'art. 14, comma 5, l. n. 246/05 per il quale consiste *nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative>>.*

La riproposizione dell'AIR nella legge di semplificazione del 2005 deriva presumibilmente dalla fallimentare applicazione della disciplina precedente pur attuata con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, salutata con particolare ottimismo da larga parte della dottrina¹⁷⁸.

Le potenzialità dell'AIR sono immense tanto da essere considerato strumento “importante che in altri paesi ha dato risultati apprezzabili non tanto nel senso di semplificare il diritto, ma almeno nel senso di non complicarlo inutilmente evitando di introdurre costi eccessivi e di imporre ai cittadini e alle imprese adempimenti non necessari”¹⁷⁹ anche in vista della predisposizione della verifica d'impatto della regolazione; inoltre permette agli *stakeholders* di partecipare al momento di formazione della regola attraverso le consultazioni e, dunque, la partecipazione degli interessati, il che aumenterebbe la trasparenza riducendo la distanza tra regolatore e regolati.

Nonostante tante buone premesse, la prima *Relazione AIR su schemi ed atti normativi della XVI legislatura* contenente due dossier molto dettagliati dimostra che “l'obbligo di realizzare le analisi di impatto è stato assolto in modo meramente formale, svuotandolo di ogni contenuto sostanziale”.¹⁸⁰

¹⁷⁸ N. Lupo, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2000, p. 750 ss.; C. Zucchelli, *L'analisi di impatto della regolazione nell'amministrazione centrale in Italia*, in *Iter legis*, ottobre 2003, p. 54 ss.

¹⁷⁹ B. G. Mattarella, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, in *Osservatorio AIR*, settembre 2010; contrari A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2009, p. 323 ss.

¹⁸⁰ A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, cit., p. 234.

Il *Regolamento AIR* di cui al d.P.C.M. dell'11 settembre 2008 – così come modificato dal d.P.R. del 16 gennaio 2013 e oggetto di ulteriori modifiche da parte del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi – ha tentato un nuovo rilancio dell'AIR, attraverso una complessa e un' articolazione di casi di esclusione e di esenzione¹⁸¹, tanto da essere considerato un “documento parziale”¹⁸² perché carente di principi generali in relazione alle procedure di consultazione, facendo apparire l'AIR come uno “stanco doppione della relazione di accompagnamento”¹⁸³ e una mera giustificazione di scelte già prese, sebbene sia stato riconosciuto uno sforzo “di intraprendere una versione semplificata dell'AIR, definita dagli addetti ai lavori *AIR-light*”¹⁸⁴.

Si aggiunga a queste considerazioni il fatto che non è stata nemmeno messa in cantiere una modifica dei regolamenti parlamentari laddove è prevista l'obbligatorietà della scheda tecnico-finanziaria da allegare alla proposta di legge – in caso contrario si arrestano le procedure – a fronte del silenzio in merito alla scheda tecnico-normativa.

Il sistema così delineato ci fa concordare con chi sostiene che “le regole dell'AIR sono applicate al ribasso”¹⁸⁵ alimentando il sospetto che “si tratti di mere <<buone intenzioni>> *pro futuro*, utili a coprire le quotidiane <<cattive intenzioni>> del legislatore”.¹⁸⁶

Oltre alle tecniche procedurali in senso stretto che sono previste dalla scheda AIR, ancora una volta si insiste sulla importanza delle consultazioni ivi previste¹⁸⁷

¹⁸¹ Su cui si rinvia ad interessanti contributi, tra cui, L. Cuocolo, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in *Rivista AIC*, 2005; M. De Benedetto, *L'organizzazione della funzione di regolazione*, in *Studi parl. pol. cost.*, 149-150/2007, p. 73 ss.; C. Fatta, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica tra governo-parlamento*, cit., p. 51 ss.; P. Gravano e L. Tivelli, *La qualità della legislazione*, in *Iter legis* 5-6/2009, p. 143 ss.

¹⁸² M. Carli, *Come garantire il rispetto delle regole sulla <<buona>> qualità delle leggi dello stato*, cit., p. 3.

¹⁸³ P. Gravano e L. Tivelli, *La qualità della legislazione*, cit., p. 153.

¹⁸⁴ M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: niente (o assai pochi) di nuovo sotto il sole*, in *Osservatorio AIR*, settembre 2010; sul tema, cfr. anche C. Fatta, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XI legislatura*, cit., p. 51 ss.; A. Greco, *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *federalismi.it*, n. 14/2009; M. Martelli e P. Mariuzzo, *Un kit di sopravvivenza per l'AIR: la progettazione leggera*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2006, p. 97 ss.; A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, cit., p. 234; G. Savini, *La “messa a regime” dell'AIR: il d.p.c.m. 11 settembre 2008 recante “Disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione*, in *amministrazioneincammino.it*, 2009.

¹⁸⁵ M. Carli, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione degli atti regolatori*, in *astrid.eu*, p. 2.

¹⁸⁶ N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare, ma purtroppo non ci riesce*, cit., p. 292.

¹⁸⁷ Su cui, F. Bassanini, S. Paparo e C. Tiberi, *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, cit. pp. 163-175; M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit., *passim*; M. De

attraverso un rinvio ad un successivo atto normativo che non è stato mai predisposto; questo testimonia “il diffuso disinteresse delle nostre istituzioni per il rendimento della legislazione”¹⁸⁸; se l’AIR presuppone una *consultazione seria*, è necessario che venga realizzata una *normativa sulla consultazione seria*.

La consultazione è fondamentale perché accede ad una duplice finalità; quando si parla di consultazione, è diffusa l’idea per cui i privati partecipano alla decisione che prende l’autorità pubblica: non solo votando, ma anche attraverso l’art. 49 Cost., ossia i partiti, strumenti attraverso i quali i cittadini determinano la politica nazionale, che devono mediare tra istituzioni e società. Per questo motivo il cittadino, partecipando *nei* partiti, concorre *anche* alla scelta della politica nazionale: è fuori dalla Costituzione l’idea che il cittadino è sovrano solo una volta ogni cinque anni perché lì è accolta l’idea della democrazia rappresentativa e la norma che prevede che il titolare della sovranità non se ne disinteressi perché concorre e partecipa alla determinazione della politica nazionale.

Probabilmente, questo aspetto sconta anche la forte crisi di rappresentatività dei partiti.¹⁸⁹

Ma vi è un’altra finalità: la partecipazione come conoscenza di come stanno le cose nella realtà e non nelle sue effimere previsioni. Una conoscenza che deriva dalla comunità e che attiva un circolo virtuoso a partire dalla valutazione degli interventi – e dell’*opzione 0* – fino alla verifica se l’impatto è stato positivo o negativo.

Ecco perché l’AIR è uno strumento che può contribuire parecchio al raggiungimento dell’obiettivo della qualità delle regole: non solo perché ci fornisce un affresco dettagliato della situazione *ex ante*, ma anche perché – se correttamente eseguita – rappresenta la base indispensabile per una buona attuazione degli strumenti di verifica *ex post* delle politiche pubbliche.

6.1. *L’analisi tecnico normativa (ATN)*. L’introduzione dell’analisi tecnico normativa (ATN) risale alla c.d. *circolare De Ioanna* (dal nome dell’ex sottosegretario

Benedetto, *L’organizzazione della funzione di regolazione*, cit. p. 85 ss.; L. Vandelli, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, cit., pp. 420-422.

¹⁸⁸ M. Carli, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione degli atti regolatori*, cit., p. 2.

¹⁸⁹ Su cui S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell’art. 49 Cost.*, Bologna, Il Mulino, 2013.

alla Presidenza del Consiglio dei Ministri), che tuttavia non ha avuto un fortunato esito applicativo¹⁹⁰.

Il primo atto che ne dà concreta attuazione è la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 emanata sulla base della disposizione di cui all'art. 5, comma 1, l. n. 59/00 che, tuttavia, è tutt'ora in corso di aggiornamento, in particolare nella parte relativa alla griglia che va riempita per effettuare la stessa analisi tecnica, nonostante un primo intervento di revisione si sia già effettuato con il d.P.C.M. del 10 settembre 2008¹⁹¹.

Come si ricava anche dalla relazione sugli strumenti per la qualità della relazione predisposta dal DAGL, è previsto un intervento di perfezionamento. Ora, se è vero che a partire dalla previsione iniziale, si è verificato un aumento tendenzialmente costante delle relazioni ATN allegate agli schemi delle proposte di legge, alcune aspetti vanno ancora potenziati: si è rilevato, infatti, che a fronte della “crescita degli atti normativi di iniziativa governativa dotati anche di una relazione ATN, può allo stesso tempo sottolinearsi che, distinguendo per tipologia, l'allegato della ridetta relazione è molto più perspicua nei d.d.l. di ratifica e di esecuzione di trattati o di adesione a convenzioni e accordi (su 84, solo 3 non ne hanno), rispetto ai d.d.l. di conversione (su 69, ben 48 non ne hanno) o ai d.d.l. ordinari (su 14, 8 non la hanno)”¹⁹².

Un aspetto positivo, è invece il fatto che l'ATN deve essere effettuata dai Ministri proponenti il disegno di legge e dai relativi uffici legislativi; è l'ufficio legislativo che scrive i disegni di legge e, dunque, sono collaborazioni decisive per il successo politico dell'intervento normativo perché un Ministro può essere efficiente

¹⁹⁰ N. Lupo, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, cit., p. 749 ss.

¹⁹¹ F. Bailo, *L'analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica governo-parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, cit., p. 30

¹⁹² *Ibidem*, p. 43. Peraltro, alcuni di fondamentale importanza, tra cui: S. 2228, Conversione in legge con modificazioni, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (l. 30 luglio 2010, n. 122); conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 6 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia. Proroga per l'esercizio della delega legislativa in materia di riordino del sistema degli incentivi (l. 13 agosto 2010, n. 127); conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche (l. 1 ottobre 2010, n. 163); conversione in legge del d.l. 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza (l. 17 dicembre 2010, n. 217); conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (l. 26 febbraio 2011, n. 10).

nell'organizzazione, ma se non ha una squadra che realizza le sue indicazioni, tutto rimane sulla carta.

L'ATN nasce a causa del *troppo diritto*: ci si rende conto che ogni volta in cui si vogliono introdurre nuove norme, è indispensabile verificare la necessità o meno di intervenire; la scheda si compone di 3 parti:

- aspetti tecnico-normativi del diritto interno;
- contesto normativo comunitario e internazionale;
- elementi di qualità sistematica e redazionale del testo.

Ora, al di là delle criticità della scheda che si rilevano più a livello pratico, resta da sottolineare un dato importante sul quale si spera che il legislatore faccia chiarezza, ossia la precisa delimitazione delle competenze di AIR e ATN: nei titoli della scheda ATN sono menzionati *drafting* e alcuni elementi propri dell'AIR. Quando viene richiesto di specificare gli obiettivi e la necessità dell'intervento normativo, vuol dire esplicitare gli obiettivi, motivarli, il che è un problema dell'AIR evidentemente e non dell'ATN; o ancora, quando nella terza parte si richiede la *verifica della piena armonizzazione dell'aggiornamento dei dati e dei riferimenti statistici attinenti all'oggetto del provvedimento* vuol dire incaricare l'Istat di elaborare apposite statistiche che concorreranno, assieme alla relazione economico-finanziaria, ad individuare la sostenibilità dell'intervento e dei relativi costi.

Si ritiene, quindi, che per potenziare l'ATN sul piano operativo, sia necessaria una delimitazione delle competenze dello strumento in relazione a questioni che riguardano la tecnica normativa strettamente intesa per evitare inutili sovrapposizioni con la l'AIR che aggraverebbero il procedimento regolatorio allungandone i tempi.

6.2. *La verifica di impatto della regolazione (VIR)*. La verifica di impatto della regolazione (VIR) è lo strumento che tra quelli proposti per la buona qualità delle regole, sconta maggiori difficoltà applicative: nell'ultima relazione al parlamento dell'attività del DAGL si parla di 19 valutazioni effettuate e 26 avviate.

La disciplina della VIR è contenuta nel d.P.C.M. n 212 del 19 novembre 2009¹⁹³ e consiste nella <<*valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e*

¹⁹³ Su cui, M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit. p. 86 ss.; M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"*, cit. p. 9 ss.

degli effetti prodotti da atti normativi>> (art. 1) sui destinatari, ossia imprese, cittadini e pubblica amministrazione.

Così come AIR e ATN, anche la VIR è strutturata su una <<*griglia metodologica*>> (art. 3), che fa da scheletro al *post-legislative scrutiny*, oltre a subire esenzioni ed esclusioni previa autorizzazione del DAGL che decide sulla scorta delle motivazioni fornite dalla pubblica amministrazione.

L'importanza dello strumento è data dal fatto che esso è previsto anche per il decreti legislativi e per le leggi di conversione – a differenza dell'Air– e permette di rilevare una serie di indicatori – costi prodotti sugli *stakeholders*, livello di osservanza della disciplina, impatto economico delle norme – che meglio identificano eventuali criticità nonché “il grado di raggiungimento delle finalità, l'eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti, l'eventuale opportunità di misure integrative o correttive”¹⁹⁴.

La scarsa attenzione del legislatore ad uno strumento così importante e anello finale del *life cycle of regulation* è causata non soltanto dalla superficiale cultura circa una adeguata e analitica valutazione delle regole, ma anche dall'altrettanto superficialità dei contenuti delle relazioni Aire Atn, fondamentali per effettuare una VIR completa e analitica, ma che tuttavia vengono ancora considerate un mero adempimento burocratico.

¹⁹⁴ M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: “niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole”*, cit. p. 10.

Capitolo III

La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione.

1. Metodo di analisi e principio della chiarezza normativa. 2. Corte Costituzionale e qualità delle regole: alla ricerca di principi tra incertezze e oscillazioni giurisprudenziali. 3. I primi interventi della Consulta. 3.1. La particolare operosità della Corte negli anni '90 tra principio della chiarezza e procedimento legislativo. 3.2. I passi indietro del nuovo millennio. 3.3.1. Recenti sviluppi giurisprudenziali tra presunti passi in avanti... 3.3.2. ... e rilevanti novità.

1. Metodo di analisi e principio della chiarezza normativa. Rispetto ad altri ordinamenti¹⁹⁵, in Italia manca una disciplina di livello costituzionale in grado di consentire alla Corte di entrare a gamba tesa nei confronti delle norme oscure ed eliminare il prodotto normativo affetto da evidenti patologie.

Esistono leggi ordinarie e strumenti che impongono limiti e principi direttivi per la produzione di regole di qualità, ma non possono essere considerate una soluzione, piuttosto “una parte del problema”¹⁹⁶ sia perché le altre leggi ovvero altri atti con forza di legge potrebbero disattenderle in ogni momento, sia perché potrebbero essere oggetto di facili abrogazioni e sparire da un giorno all’altro dal nostro ordinamento, ma soprattutto perché mai potrebbero essere usate quali parametri così da permettere alla Corte costituzionale di pronunciare una declaratoria di incostituzionalità nei confronti di leggi *mal scritte*.

La dottrina ha analiticamente individuato le cause che alimentano il morbo della cattiva qualità della regolazione¹⁹⁷ distinguendole in due ampie categorie: cause

¹⁹⁵ Su questo tema, P. Costanzo, *Constitution et drafting*, in *Le méthodologie de l'étude des sources du droit*, Actes du 6^e Congress de L'Association International de methodologie juridique, Pisa, 23-25 settembre 1999, Aix-en-Provence, 2001; cfr. anche F. Basilica, *La qualità della regolamentazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in *Iter legis*, 2-3, 2004; S. Boccalatte e G. Piccirilli, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2009; P. Carrozza, *Legislative processo e problemi di tecnica legislativa. Cenni sull'esperienza dei paesi anglosassoni (USA e Inghilterra)*, in *Foro Italiano*, n. 5/1985; T.E. Frosini, *Il drafting legislativo in Italia e altrove*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 127, 2000; R. Pagano, *Struttura e tecnica della legislazione nell'ordinamento inglese, introduzione al Renton Report*, in *La preparazione delle leggi. Rapporto presentato al Parlamento inglese*, numero speciale di *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1990.

¹⁹⁶ C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 67.

¹⁹⁷ M. Ainis, *Linguaggio della legge tra inflazione e inquinamento legislativo*, in *Diritto e formazione*, 2002; G. Amato, *Principi di tecnica legislativa*, Padova, 1990; in S. Bartole (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988; M. Carli, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in *Buone regole e democrazia*, a cura di M. Raveraira, Catanzaro, Rubbettino, 2007; F.

riconducibili a distorsioni del procedimento legislativo (formali) e cause riconducibili alla scrittura, alla struttura e, dunque, al contenuto dell'atto (sostanziali), sebbene non possano essere tenute distinte perché entrambe si ripercuotono nel contenuto della legge.

Se da un lato nella maggior parte dei casi sono proprio le procedure normative agganciate a prassi patologiche che producono regole oscure¹⁹⁸, dall'altro, anche quando il legislatore si mostra rispettoso della disciplina procedimentale, non sempre i prodotti che ne vengono fuori sono di alta qualità.

Dal punto di vista formale, le storture che autorevole dottrina ha individuato¹⁹⁹ si sostanziano nella ipertrofia normativa e nel pluralismo delle fonti, pur tuttavia risultando quest'ultimo un "difetto non eliminabile"²⁰⁰ se non nella misura in cui si riesca ad individuare un rapporto di coordinamento sulle materie da disciplinare; o

Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?*, in *Il diritto dell'economia*, 1960; S. Cassese, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992; U. De Siervo, *Cosa si intende oggi per <<mal scritte>>?*, in *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M.C. Grisolia, Bologna, 2010; R. Guastini, *La tecnica della legislazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000; G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, Napoli, 1780-1785; M. Longo, <<Per la fondazione di una scienza della legislazione>>, in *Il diritto dell'economia*, 1960; N. Lupo, *Le tecniche (e la politica) della legislazione come strumenti essenziali per il legislatore contemporaneo*, Intervento alla tavola rotonda sul tema *La tecnica legislativa: limiti ad ogni opportunità per il legislatore*, organizzata dalla rivista *Iter legis* e dall'Aitle, Roma, 7 giugno 2002, paperin cchiers.org; Id., *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quad. Reg.*, 2004; Id., *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quad. cost.*, n. 2/2001; F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000; C. Mortati, *Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una <<scienza della legislazione>>*, in *Il diritto nell'economia*, 1960; R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2001; P. Perlingieri, G. Benedetti, N. Irti, P. Rescigno e F. Galgano, *Le sintesi di un convegno sulle tecniche legislative*, in *Rass. dir. civ.*, 1986; G.U. Rescigno, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giur. Cost.*, 1992; Id., *Redazione degli atti normativi e manutenzione delle fonti*, in *Reg. gov. loc.* 1989; Id., *Note preliminari sulle principali manchevolezze nella tecnica legislativa*, in AA.VV., *Fattibilità ed applicabilità delle leggi*, Rimini, 1993; Id., *Le tecniche legislative in Italia, relazione al convegno di studi su Legimatica: informatica per legiferare*, a cura dell'Istituto per la documentazione giuridica del C.N.R., Firenze, 1994; *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXX, Roma, 1993; *Scienza e tecnica della legislazione. Quaderni della Rassegna Parlamentare*, S. Traversa (a cura di), n. 9, Napoli, Jovene, 2006; L. Trucco, *Il drafting comunitario dal "prima" al "dopo" Lisbona*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, Jovene, 2011; A. Vidaschi, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Iter legis*, 1999.

¹⁹⁸ Cfr. M. Carrer, *Quale forma di governo per il "governo legislatore? Brevi note tra prassi e modelli*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011 Gruppo di Pisa; ma anche A. Morelli, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del governo*, in *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*, cit., i quali riconducono al Governo la responsabilità maggiore di queste pratiche perché più della metà delle proposte di legge provengono dall'esecutivo.

¹⁹⁹ si rinvia a nota n. 4

²⁰⁰ C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, p. 64.

ancora la massiccia espansione del ruolo del Governo in Parlamento attraverso la presentazione di numerosi decreti legge tanto da meritarsi l'appellativo di "signore delle fonti"²⁰¹; il continuo ricorso alla questione di fiducia per blindare le proprie proposte di legge²⁰², la prassi dei decreti legge *a perdere*, i decreti legge milleproroghe, la presentazione di emendamenti disomogenei e scollegati dal testo del decreto legge in sede di conversione innanzi alle Camere²⁰³, gli accorpamenti tra d.lgs.; senza dimenticare la massiccia diffusione delle leggi provvedimento che snaturano le caratteristiche proprie delle leggi di generalità e astrattezza, nonché le cc.dd. *leggi omnibus* che nulla hanno a che vedere con l'oggetto del provvedimento regolatorio e che disciplinano materie più disparate, dalla caccia alla salute ai rapporti di lavoro²⁰⁴.

Sul versante sostanziale viene in risalto, in primo luogo, la pessima redazione materiale del testo sia a livello grammaticale²⁰⁵ che della sintassi²⁰⁶; o ancora, il fenomeno dei *titoli muti* che generano notevoli difficoltà nell'inquadrare l'oggetto disciplinato; i rinvii a catena che non permettono l'applicazione puntuale della disciplina astratta al caso concreto; le *leggi manifesto*, vere e proprie "scatole rivestite con i panni della legge che nessun apparato pubblico riuscirà mai ad attuare"²⁰⁷; la *commite* di cui sono affette numerose leggi che si pongono come "strumenti di frode

²⁰¹ M. Cartabia, *Il governo "signore delle fonti"? in Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11 2011 cit.

²⁰² Numerosi sono i contributi in dottrina, tra cui si segnalano: L. Carlassare, *Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento: il decreto-legge*, in *Le fonti del diritto, oggi*, Pisa, 2006; B. G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, ocure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 24 ss; R. Romboli, *Decreto legge e giurisprudenza costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006; *Id.*, *Le vicende della decretazione di urgenza negli anni 1995-97 tra Corte costituzionale ed ipotesi di revisione dell'art. 77 Cost.*, in AA.VV., *Studi Elia*, vol. II, Milano, 1999; M. Rubechi, *Gli atti 'equiparati' alla legge ordinaria*, in *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, a cura di L. Califano, Pesaro, Aras ed., 2010; R. Zaccaria e E. Albanesi, *Il d.l. tra teoria e prassi*, in forumcostituzionale.it del 22 giugno 2009.

²⁰³ N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, cit.; *Id* (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Milano, Giuffrè, 2012; V. Lippolis, *Maggioranza opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in AA.VV., *Il parlamento. Storia d'Italia. Annali*, 17, Torino, Einaudi, 2001; Relazione al comitato per la legislazione del Presidente On. Duilio del 31 dicembre 2009.

²⁰⁴ M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., p. 7; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi*, cit., p. 25.

²⁰⁵ M. Ainis, *La legge oscura*, cit., *passim*.

²⁰⁶ G.U. Rescigno, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, cit., p. 2418 ss.

²⁰⁷ M. Ainis, *La legge oscura*, cit., p. 14

alla Costituzione”²⁰⁸, tra cui si possono annoverare le leggi finanziarie considerate da qualcuno dei “mostri legislativi”²⁰⁹.

Al giorno d’oggi sembra non esistere la medicina adatta a fronteggiare questo pericoloso virus che, esaurita da tempo la fase dell’incubazione, si sta diffondendo in maniera epidemica nelle stanze del legislatore. Le cure attualmente in circolazione non possono limitarsi in provvedimenti lanciati alla rinfusa attraverso circolari amministrative indirizzate agli uffici legislativi perché valgono solo come monito e puntualmente vengono disattese; non bastano le regole di *drafting* contenute nei regolamenti parlamentari per la ragione che incontrano il limite di non potere essere elevati a parametro per la Corte costituzionale; non sono sufficienti leggi ordinarie o atti con forza di legge che pure hanno introdotto importanti strumenti come AIR, ATN, VIR etc., ma che tuttavia stentano a decollare per le ragioni individuate dalla dottrina²¹⁰; non bastano prestigiosi manuali di *drafting* e i corsi post laurea.

Le conseguenze sono ormai ben note a tutti: i provvedimenti regolatori diventano ambigui, incoerenti e irrazionali²¹¹ e mettono in difficoltà il cittadino nella scelta del comportamento maggiormente aderente al dato normativo in grado di realizzare la previsione che quella regola impone, da cui si percepisce “il disagio che ciascuno avverte rispetto all’obbligo di prestare obbedienza a leggi di fatto irriconoscibili”²¹².

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 3 s.

²⁰⁹ B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi*, cit., p. 73.

²¹⁰ Su questo tema, cfr. M. Carli, *AIR e motivazione degli atti regolatori*, in astrid-online.it; Id., *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, Firenze University Press, 2007; E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (Air) e l’analisi tecnico-normativa del Governo*, Atti del seminario di studi su *L’attività normativa del Governo: profili procedurali e organizzativi* svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003; S. Cavatorto, *L’analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, in *Riv. it. pol. pubb.*, n. 1/2005; M. Cecchetti, *L’attuazione della delega “salva-leggi” mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in osservatoriosullefonti.it, n. 1/2010; M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit.; *Introduzione alla Analisi di impatto della regolamentazione*, a cura di N. Greco, Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma, 2003; A. La Spina, *La valutazione ex ante nella Analisi di Impatto della Regolamentazione*, in *Iter legis*, 2-3, 2004; N. Lupo, *La direttiva sull’analisi di impatto e sull’analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, cit.; A. Manzella, *Brevi cenni sulla regulatory negotiation*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1994; A. Natalini e F. Sarpi, *L’insostenibile leggerezza dell’AIR*, cit.; F. Palermo, *La manutenzione costituzionale*, Padova, Cedam, 2007; P.L. Petrillo, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in *Rass. parl.*, n. 2/2010; G. C. Pinelli, E. Straella, *Un tentativo di <<analisi di impatto>> della nuova disciplina elettorale*, in *ForumQuad. cost.*, 2006, forumcostituzionale.it; G. Recchia, *La qualità della legge*, in *Nomos*, 1998; F. Sorrentino, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, cit.; R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, cit.

²¹¹ M. Aini, *La legge oscura*, cit., p. 142 ss.

²¹² *Ibidem*, p. 99.

Emerge la necessità di ricercare una soluzione non tanto a partire dai principi generali ricavabili dall'impianto complessivo del sistema normativo, bensì proprio nella giurisprudenza costituzionale che sembra poter offrire spunti importanti tali da permettere di aprire un varco per far [ri]entrare anche le leggi oscure nella casa del sindacato di costituzionalità.

Il presente capitolo mira, pertanto, ad individuare se la Corte costituzionale, direttamente ovvero *incidenter tantum*, abbia emesso pronunce i cui effetti si siano riverberati e/o potrebbero riverberarsi in futuro sulla buona scrittura delle disposizioni normative dalle quali poter ricavare anche soltanto dei principi generali di rango costituzionale tali da offrire alla Corte stessa ulteriori margini di intervento in materia di *drafting*.

Gli strumenti di cui oggi si dispone – Air, Vir, Comitato per la legislazione, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi²¹³ – non hanno raggiunto gli obiettivi per cui sono stati proposti e istituiti; inoltre si è convinti che il passo decisivo per vincolare il legislatore alla produzione di regole di qualità sia piuttosto un intervento di rango costituzionale che spalanchi la porta della Consulta alle leggi mal scritte che pure hanno un impatto devastante nei confronti del principio di legalità, della certezza del diritto, della separazione dei poteri e della garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini.

2. *Corte Costituzionale e qualità delle regole: alla ricerca di principi tra incertezze e oscillazioni giurisprudenziali.* Alla domanda “chi è il giudice delle leggi”²¹⁴, la dottrina si è divisa tra gli scettici della possibilità di sindacare le leggi mal scritte “con la spada della dichiarazione di costituzionalità”²¹⁵ e chi, al contrario, sottolinea il rilievo assunto dalla Corte sul tema sebbene attraverso pronunce che si

²¹³cfr. M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: <<niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole>>*, in osservatorioair.it, ma anche L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003.

²¹⁴M. Ainis, *La legge oscura*, cit., p. 109.

²¹⁵A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta e G. Sorrenti (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Atti dell'incontro svoltosi a Messina, il 14 dicembre 2006*, Torino, Giappichelli, 2007; R. Romboli, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, I, 2008, p. 1423 ss.; F. Sorrentino, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.*, 1986.

rifanno a principi generali indirettamente ricollegabili al tema delle tecniche normative²¹⁶.

Se da un lato la mancanza di una norma di rango costituzionale ha impedito alla Corte di entrare nel merito delle questioni²¹⁷, altre volte la stessa non ha esitato ad intervenire anche duramente bloccando le degenerazioni del procedimento legislativo²¹⁸ che pure in maniera incisiva hanno impattato in maniera negativa sulla buona scrittura delle norme.

Pur avendo sentieri da percorrere, la Corte si è spesso tirata indietro nell'intervenire, osservando che «i difetti di chiarezza e di coordinamento, ammesso che siano solo astrattamente prospettabili, si risolvono in dubbi interpretativi da risolversi dal giudice *a quo*»²¹⁹ che ha l'obbligo di sollevare la questione di legittimità costituzionale nelle sole ipotesi in cui, ad esempio, all'interno di un testo unico si verifichi «un contrasto tra due norme lasciate convivere»²²⁰, riconducendo l'oggetto del giudizio ad un difetto di coordinamento – e quindi di ragionevolezza –, ma non ad una cattiva redazione delle norme.

Allo stesso modo la Corte si è comportata con le sentenze n. 5/00, n. 343/06 e n. 379/07 con le quali la Consulta restituiva la questione ai giudici remittenti invitandoli ad individuare, tra le altre, l'interpretazione maggiormente aderente al dettato costituzionale al fine di risolvere il caso di specie.

Un atteggiamento, questo, nei confronti del quale è possibile procedere con un rilievo critico: posto che una regola oscura attribuisce già una sorta di *delega in bianco* a chi è chiamato ad interpretare e ad applicare il diritto, in tal modo si è avallata la proliferazione della giurisprudenza creativa alimentando il rischio di spostare l'asse della decisione politica dell'atto normativo alla giurisprudenza di merito chiamata a

²¹⁶V. Caianiello, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997, p. 15 ss.; A. Cerri, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV. *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, III, Napoli, ESI, 1987; E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, p. 52; G.U. Rescigno, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 152 ss.; G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, cit., p. 7, p. 1034 ss; M. Ruotolo, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000, p. 2440 ss.

²¹⁷ Cfr. Corte cost., ss. nn. 343/06 e 379/07; v., sul punto, i “5 paradossi” individuati da M. Ainis, in *La legge oscura*, cit., p. 133 ss.

²¹⁸ Cfr. Corte cost., ss. nn. 390/96, 171/07 e 172/08.

²¹⁹ Corte cost., ord. n. 274/97 e n. 372/97.

²²⁰ R. Bettini, *Introduzione. La nuova legalità*, in *Riv. trim. sc. amm.*, cit., p. 17.

riempire il vuoto applicativo che la stessa norma si porta dietro; e si sa che anche gli orientamenti giurisprudenziali sono particolarmente oscillanti nel tempo, con buona pace del principio della certezza del diritto.

3. *I primi interventi della Consulta.* La Corte ha ribadito più volte l'importanza del principio della certezza del diritto quale <<preminente interesse pubblico>>²²¹ ribadendo, con la sentenza n. 32/83 che <<la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso>>²²² poiché non soltanto non tengono conto delle regole di tecnica normativa, ma incentivano la violazione di “alcuni parametri costituzionali che presuppongono la congruenza e l'intelligibilità normativa”²²³. Con queste pronunce la Corte sembra individuare alcuni principi che varrebbero quali presupposti per dichiarare incostituzionali le regole oscure, spingendosi ben oltre le precedenti motivazioni dedotte nella sentenza n. 19/56²²⁴.

Un orientamento che viene confermato dalla successiva sentenza n. 292/84 che ha sanzionato con l'illegittimità costituzionale l'art. 39, I comma, l. n. 73/1952 limitatamente alle parole <<e successive modificazioni>> che se da un lato – come pure riconosce la Corte in un primo momento – vengono da prassi utilizzate frequentemente come clausola di chiusura, per altro verso <<non per questo [sono] incensurabili>> se, come spesso accade, generano particolari “incertezze sulle intenzioni del legislatore”²²⁵, ovvero qualora l'eccessiva genericità di tale formula legislativa possa eccedere in una evasività tale da integrare un difetto di chiarezza normativa.

Sembrava che la Consulta avesse intrapreso un percorso volto a garantire la possibilità di dichiarare incostituzionali le regole oscure²²⁶; tuttavia non si può non rilevare che la pronuncia in questione riconosce che si può certamente parlare di

²²¹ Cfr., *ex multis*, Corte cost. n. 129/57, ma anche nn. 121/66, 53/68, 222/76 e – in via più sfumata – n. 128/82.

²²² Corte cost. n. 32/83, cons. dir. p.to 2.

²²³ M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, cit., p. 3.

²²⁴ In tal senso, Picchi, *Ibidem*, p. 3; E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., p. 58.

²²⁵ M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 3.

²²⁶ E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., p. 58.

violazione del principio della certezza del diritto solo nella misura in cui “si sostanzia nella genericità della formulazione e a condizione che da essa derivi una ambiguità e un’incertezza che si rifrangono sulle intenzioni del legislatore”²²⁷, tant’è che successivamente a questo intervento, se si escludono pronunce che hanno individuato principi labili²²⁸, la Corte ha spostato la sua attenzione sul versante del procedimento legislativo fino alla sentenza n. 364/88 che torna a parlare della chiarezza normativa.

Con le pronunce n. 156/85 e n. 173/81 la Corte torna ad occuparsi del procedimento legislativo, in particolare sul rapporto tra legge di delega e decreto legislativo; come è stato ampiamente dimostrato in dottrina, il giudice di legittimità è stato particolarmente sfuggente ed evasivo riguardo al sindacato da esercitare sulla legge di delega “lasciando che fossero il parlamento e il governo a regolare i loro rapporti”²²⁹; questo atteggiamento ha avuto rilevanti conseguenze tanto da avallare una trasformazione a Costituzione invariata del procedimento legislativo delegato da “bifasico”²³⁰ a “polifasico”²³¹, inaugurando la prassi dei decreti legislativi correttivi o integrativi che spesso si ponevano in difformità rispetto alla circoscritta dalla legge di delega. A sostegno di quanto affermato, nella sentenza n. 156/85 la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 27, d.p.r. n. 739/81, dell’art. 17, l. n. 825/71 e dell’art. 48, l. n. 146/80 perché il mancato rispetto del contenuto del parere della commissione competente per materia – che pure era stato richiesto dal Governo per l’adozione del decreto n. 739/81 e, quindi, nel rispetto di quanto prescritto dalla legge delega – non essendo vincolante <<non può costituire motivo di incostituzionalità>>²³² quand’anche il governo se ne discosti senza darne motivazione.

²²⁷ M. Ruotolo, *La progettazione legislativa: un’esigenza di rilievo costituzionale?*, cit., p. 2442 s.

²²⁸ Corte cost., s.n. 245/84 e s.n. 349/85, su cui M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., *passim*; ma anche E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., p. 58 ss.

²²⁹ E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale*, in *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 55; per ulteriori approfondimenti si rinvia ad alcuni contributi individuati dall’autore in nota, e precisamente: R. Arena, *Il rapporto parlamento – governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2006; A. Celotto ed E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg. Milano, 2002, p. 706 ss.; L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 2000².

²³⁰ F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Genova, Edig., 1999³, p. 70.

²³¹ A. Celotto ed E. Frontoni, *La legge di delega e il decreto legislativo*, cit., p. 706 ss.

²³² Corte cost., n. 156/05, cons. dir. p.to 6.

In realtà, in una precedente sentenza – la n. 173/81 – la Corte pur accogliendo la tesi della non vincolatività dei pareri, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, V, VI, VII²³³ e IX²³⁴, d.P.R. n. 616/75, riconoscendo il vizio dell'eccesso di delega perché ai pareri “non può essere riconosciuta una funzione di interpretazione autentica della legge di delega”²³⁵, né tantomeno può essere loro riconosciuta una funzione di <<interpretazione autentica della legge di delega>>²³⁶.

Se si esclude la sentenza n. 47/59 in cui la Corte costituzionale è sì intervenuta a sindacare l'eccesso di delega sanzionando non un d.lgs. governativo, ma un decreto legislativo delegato del presidente della regione Sicilia – n. 4/58 – è la prima volta che si registra un intervento di questa portata con cui viene sottolineata la necessità di attenersi strettamente alla materia e ai principi e criteri direttivi della legge di delega, il cui mancato rispetto né può essere sanato attraverso <<l'approvazione di una mozione o di un ordine del giorno di una assemblea legislativa, perché non è per queste vie che si può estendere l'oggetto della delega>>²³⁷ e né tantomeno attraverso un presunto bilanciamento tra mancanza o scarsa individuazione dei principi e criteri direttivi e aggravamento procedurale; un meccanismo così delineato finirebbe per permettere al Governo di ampliare arbitrariamente i flebili vincoli posti dalla legge delega visti anche gli interventi della Corte costituzionale sulla non vincolatività dei pareri espressi nell'ambito di questo presunto procedimento aggravato.

Il punto di vera svolta andrebbe individuato nella “coraggiosa sentenza”²³⁸ n. 364/88. Una pronuncia che non ha messo tutti d'accordo riguardo la concreta possibilità di adire la Corte costituzionale per dichiarare l'illegittimità di una norma oscura; per capire meglio dove si annidano i limiti che questa pronuncia contiene è bene che si analizzino i punti chiave del ragionamento argomentativo seguito dalla Corte.

²³³ Limitatamente alle parole <<l'elenco di cui al comma precedente è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ove entro il 1 gennaio 1979 non sia approvata la legge di riforma di cui al precedente primo comma>> e alle parole <<nonché il trasferimento dei beni delle Ipab di cui ai commi precedenti.

²³⁴ Limitatamente alle parole <<e della Ipab di cui al presente articolo>>.

²³⁵ E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale*, cit., p. 44 s.

²³⁶ Corte cost., n. 173/81, cons. dir. p.to 10.

²³⁷ Corte cost., n. 173/81, cons. dir. p.to 10.

²³⁸ G. Fiandaca, *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: “prima lettura” della sentenza n. 364/88*, in *Foro It.*, 1988, p. 1385 ss. e D. Pulitanò, *Una sentenza storica che restaura il principio di colpevolezza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 686 ss.

I principi costituzionali di riserva di legge, di tassatività, di sufficiente determinatezza e di irretroattività delle leggi penali concorrono insieme a garantire la piena conoscibilità della norma ai cittadini e consentono agli stessi di capire appieno quali siano i comportamenti leciti e quali quelli vietati per non incorrere in eventuali responsabilità; da ciò consegue che esiste un vero e proprio obbligo per il legislatore, sancito a livello costituzionale, di formulare <<leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento>>²³⁹. Alcuni ritengono che sia possibile estendere tali principi individuati per garantire la chiarezza delle norme penali anche a quelle che con il sistema penalistico nulla hanno a che vedere perché il principio della certezza del diritto impone comunque un alto grado di intelligibilità per le regole del nostro ordinamento²⁴⁰.

In realtà, pur riconoscendo una limitata possibilità che ciò accada, si rileva che eventuali deroghe al principio della *ignorantia legis non excusat* – che, rimane un principio di rango costituzionale – sono ammesse soltanto nella misura in cui esistano degli agganci costituzionali – nella specie gli artt. 3, 25 comma 2, 27 e 73 comma 3 – che si rinvergono solo per le norme di natura penale perché la Costituzione solo ad esse espressamente riconduce tali principi.

Non si vuole, in questa sede, non riconoscere la portata innovativa di una pronuncia che rimane fondamentale per circoscrivere il significato del principio della chiarezza normativa, ma allo stesso tempo non si possono non riconoscere alcuni limiti che a Costituzione invariata difficilmente possono essere superati; a parere di chi scrive, infatti, rimane ferma la necessità di una norma di rango costituzionale per consentire alla Corte di applicare e/o di estendere i principi che ha richiamato per garantire chiarezza e intelligibilità alle regole penali senza estri e ricostruzioni interpretative che paiono forzare notevolmente il significato delle pronunce in questione estendendo la portata oltre il confine che costituzionalmente è già tracciato.

L'assoluta oscurità del dettato normativo quale condizione per dichiarare illegittime una o più norme va circoscritto necessariamente al campo del diritto penale; la sentenza n. 364/88 si riferisce espressamente ed esclusivamente alla materia

²³⁹ Corte cost., n. 364/88, cons. dir. p.to 7.

²⁴⁰ In tal senso, P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, cit., p.179 ss; E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., p. 58; M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, cit. p. 4.

penalistica e si fa fatica a scorgere eventuali possibilità di applicare questi principi alle regole di natura extrapenale senza paventare la lesione di un principio costituzionalmente riconosciuto; la stessa Corte non chiarisce quali siano gli elementi da tenere in considerazione per valutare l'oscurità o meno di una norma a prescindere dal principio di sufficiente determinatezza che vale solo per la legge penale, elaborando un principio dai confini abbastanza incerti per cui "l'incostituzionalità di qualsiasi legge [penale e non?] potrebbe essere dichiarata solo qualora la cattiva redazione non consentisse in alcun modo ai destinatari di rendersi conto dell'effettiva portata della legge"²⁴¹.

3.1. La particolare operosità della Corte negli anni '90 tra principio della chiarezza e procedimento legislativo. La sentenza n. 185/92 ribadisce in prima battuta quanto già affermato nella sentenza n. 364/88 che, peraltro, richiama nelle motivazioni. Nel caso di specie il giudice remittente ha ritenuto non individuabile una corrispondenza biunivoca tra violazione delle autorizzazioni prescritte – si discuteva su trasferimenti di impianti di fusione sottoposti a particolari autorizzazioni – e le relative sanzioni, prospettando una violazione dell'art. 25 comma 2 Cost. che richiede una precisa indicazione delle prescrizioni normative che il cittadino deve rispettare onde evitare il rischio per lo stesso di confondere ciò che è penalmente lecito e ciò che non lo è. Si tratta di un evidente caso di errore materiale che la Corte ha risolto attraverso una sentenza manipolativa di accoglimento dichiarando <<l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 6 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, nella parte in cui fa riferimento all'autorizzazione prescritta nell'art. 13, anziché alla "autorizzazione prescritta dall'art. 15">>.

La Consulta, quindi, ha riconosciuto che un errore materiale del genere va ad inficiare la riconoscibilità e l'intelligibilità del precetto penale tale da violare gli artt. 3 e 25, comma 2 Cost. che, come abbiamo avuto modo di ricavare dalla sentenza n. 364/88, impongono al legislatore <<l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelligibilità dei termini impiegati>>²⁴².

Per tale via è stato confermato l'orientamento che ha caratterizzato il tema della buona scrittura delle regole durante gli anni '80, ma non si sono superati i rilievi critici

²⁴¹R. Bettini, *Introduzione*, cit., p. 25.

²⁴²Corte cost., n. 185/92, cons. dir. p.to 2, ma anche Corte cost., n. 96/81.

mossi alla sentenza n. 364/88 perché non solo ci si chiede se una sentenza manipolativa di accoglimento che riscriva una disposizione oscura possa essere pronunciata anche nei confronti di regole extrapenali in assenza di una norma costituzionale che giustifichi un intervento di questa portata, ma anche se una manipolativa di accoglimento possa essere pronunciata anche al di fuori dei casi specifici di errore materiale del legislatore²⁴³; ed infine se il vizio di manifesta oscurità possa essere rilevato anche nei confronti di altre leggi una volta “superata una certa soglia”²⁴⁴.

Si riconoscono timidi passi avanti, ma non ancora sufficienti per individuare un principio universale di chiarezza normativa.

La Corte interviene nuovamente con la sentenza n. 233/93 dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2 d.P.R. n. 601/73 per violazione dell'art. 3 e dell'art. 53 Cost. in quanto talmente mal formulata da determinare <<irrazionalmente l'effetto contrario di quello risultante dall'espresso intento del legislatore>>²⁴⁵.

Negli anni successivi sembra, invece, abbandonare il principio della chiarezza delle regole rivalutando altri aspetti.

Il primo caso riguarda il fenomeno della c.d. reviviscenza delle norme abrogate, occasione in cui la Corte dichiara incostituzionale in un'unica pronuncia una serie di disposizioni relative alle elezioni delle Camere e di alcuni consigli regionali per le “conseguenze imprevedibili”²⁴⁶ e per <<le ricadute in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico>>²⁴⁷.

Attraverso la sentenza n. 52/96, invece, con una pronuncia sostitutiva di accoglimento, giustifica la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 27 (!), l. n. 515/93 con il principio di coerenza tra le disposizioni violate dalla norma in questione perché lasciava in vigore una sanzione penale per alcuni reati

²⁴³G.U. Rescigno, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, cit., p. 2423.

²⁴⁴*Ibidem*, p. 2426.

²⁴⁵Corte cost., n. 233/93, cons. dir. p.to 5.

²⁴⁶M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 8.

²⁴⁷Corte cost., n. 422/95, cons. dir. p.to 8.

relativi alle campagne elettorali, quando la stessa l. n. 515/93 aveva depenalizzato le previsioni di cui agli artt. 6, 8 e 9 l. 212/56 trasformandoli in illeciti amministrativi²⁴⁸.

Le successive sentenze n. 312/96, n. 364/96 e n. 53/97 riprendono le tesi che già la Corte aveva fatto proprie con la pronuncia n. 185/92 “correggendo in via interpretativa le evidenti imprecisioni e le oscurità prodotte dai vizi di elaborazione delle leggi”²⁴⁹ e auspicando, in particolare nella sentenza n. 53/97 “che il legislatore utilizzi criteri atti ad assicurare il massimo di chiarezza e di certezza”²⁵⁰.

In realtà, se è vero che in queste occasioni viene ribadita l'importanza di avere regole chiare, precise e comprensibili, viene mascherato un decisivo passo indietro che non si ricava tanto dal tipo di decisione – interpretativa di rigetto – quanto piuttosto dalla mera sollecitazione che la Corte rivolge ai giudici remittenti di interpretare le norme in maniera aderente al dato costituzionale, sottolineando che le leggi non si dichiarano incostituzionali perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali²⁵¹.

La sentenza n. 364/96 testimonia quanto affermato: la Corte riconosce l'importanza della chiarezza del dettato normativo come cardine della buona legislazione e del rispetto del principio della certezza del diritto, ma allo stesso tempo sostiene che il rispetto di tali principi non deve necessariamente passare “dall'autorevolezza del diretto intervento della Corte costituzionale”²⁵², ma “dalla elaborazione giurisprudenziale, oppure, come indicato nell'ordinanza n. 388 dello stesso anno, addirittura in via applicativa attraverso adempimenti correttivi di un evidente problema di coordinamento che affligge la norma”²⁵³, così da evitare il più possibile di rimettere le questioni di costituzionalità al giudizio della Corte tutte le volte in cui i dubbi possano essere risolti in via interpretativa dai giudici *a quibus*²⁵⁴.

²⁴⁸ Sul punto cfr. M. Ruotolo, *La progettazione legislativa: un'esigenza di rilievo costituzionale?*, cit., p. 2441 e G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1037.

²⁴⁹ E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., p. 59.

²⁵⁰ M. Ruotolo, *La progettazione legislativa: un'esigenza di rilievo costituzionale?*, cit., p. 2442; cfr. anche M. Luciani, *Una legislazione penale più coerente*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 366 ss.; G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, cit., p. 1036 ss.

²⁵¹ In tal senso, Corte cost., n. 356/96, cons. dir. p.to 4.

²⁵² G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1042.

²⁵³ P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, p. 181.

²⁵⁴ R. Romboli, *La natura della Corte costituzionale alla luce della giurisprudenza più recente*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.

Le ragioni di questo *revirement* si possono comprendere se si volge l'attenzione all'impatto che le pronunce di inizio anni '90 hanno prodotto: difatti, una cosa è intervenire a *gamba tesa* attraverso sentenze di accoglimento o addirittura manipolative con cui la Corte rischia di sconfinare in un terreno che non può arare visti i motivi di cui in premessa e che rischiano di trasformare la stessa in un organo con funzioni *para legislative* che arriva dove il legislatore non è riuscito o non ha voluto e senza un appiglio normativo – costituzionale sulla base del quale giustificare le proprie decisioni; un'altra è, invece, rimanere perfettamente all'interno del proprio campo operativo rinviando le questioni al legislatore attraverso pronunce – monito, ovvero alla giustizia ordinaria con le motivazioni di cui sopra, per lo meno fino a quando, a Costituzione invariata, non avrà la possibilità di ancorare le motivazioni delle sentenze ad almeno un parametro che esplicitamente sia rinvenibile in Costituzione.

È altrettanto vero, tuttavia, che il biennio '95-'96 ha visto la Corte essere particolarmente attiva e impegnata maggiormente a garantire la regolarità del procedimento legislativo il quale, come è stato precedentemente segnalato, ha un impatto notevole sulla qualità delle regole. In questi casi la Corte è riuscita ad assicurarsi un intervento legittimato da precisi agganci costituzionali che venivano puntualmente forzati da chi esercitava le funzioni legislative attraverso prassi prive di ogni fondamento di legittimità come la reiterazione dei decreti legge o la proliferazione delle leggi di sanatoria dal contenuto eterogeneo e difforme rispetto al relativo decreto legge; su questo campo, però si rimarca ancora una volta il cammino non lineare della sua giurisprudenza.

La Consulta ha sostenuto che <<la valutazione preliminare dei presupposti della necessità ed urgenza investe [...] soltanto la fase della decretazione d'urgenza e non si estende alle norme che le Camere in sede di conversione del decreto legge possono avere introdotto come disciplina aggiunta a quella dello stesso decreto legge>>²⁵⁵; la Corte, nella sostanza accoglie le tesi di chi ammette il potere di emendamento alla legge di conversione come espressione del più generale potere legislativo ordinario delle Camere²⁵⁶ e mostra una certa "ritrosia a pronunciarsi sulla omogeneità o disomogeneità

²⁵⁵ Corte cost., n. 391/95, cons. dir. p.to 4.

²⁵⁶ A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità del decreto legge*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 114 e V. Angelini, *Attività legislativa del governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. trim. dir. cost.*, 1996, p. 207 ss.

delle norme contenute in un decreto legge”²⁵⁷, per la ragione per cui lo stesso requisito della omogeneità è sancito nell’art. 15 l. 400/88 e, dunque, <<sprovvisto della forza costituzionale>>²⁵⁸.

Un orientamento che verrà sconfessato soltanto dodici anni dopo sebbene già nella sentenza n. 29 del 1995 la Corte aveva accolto in un primo momento le tesi di quella dottrina che sosteneva che la legge di sanatoria non fosse altro che una “conversione tardiva e circoscritta al passato”²⁵⁹ ammettendo l’esistenza di un “continuum normativo tra decreto legge e legge di cui all’art. 73 comma 3 Cost.”²⁶⁰.

Per quanto concerne, invece, il decreto legge e nello specifico l’aderenza del suo contenuto ai requisiti di cui all’art. 77 comma 1 Cost., si rinvia alla sentenza n. 360/96 e ai numerosi contributi dottrinali che le riconoscono pacificamente il merito di aver tirato il freno alla pratica della reiterazione dei decreti legge non convertiti²⁶¹.

Nel 1999 la Corte torna ad occuparsi di chiarezza delle regole, dichiarando incostituzionale l’art. 1052 c.c. e teorizzando, in particolare, il principio della *sufficiente progettazione legislativa*, prendendo in considerazione non soltanto le “esigenze legate alla chiarezza normativa e alla tecnica legislativa, ma anche l’importanza della progettazione legislativa in vista della attuazione/applicazione, della valutazione dell’impatto con il sistema legislativo nel quale la norma viene ad immettersi”²⁶² mostrandosi particolarmente sensibile nel sottolineare l’esigenza di solcare le acque della qualità della regolazione²⁶³.

²⁵⁷N. Lupo, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in *Fuga dalla legge?*, cit., p. 85.

²⁵⁸Corte cost., n. 391/95, cons. dir. p.to 5.

²⁵⁹V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984²; F. Dal Canto, *La sanatoria degli effetti dei decreti legge non convertiti ex art. 77, u.c., Cost., nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in V. Coccozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio, Torino, Giappichelli, 2001, p. 450 ss.; L. Paladin, *Sub art. 77 Cost.*, in *Comm. Cost.*, Bologna – Roma, 1979, p. 93 ss., a cura di G. Branca; A. Sperti, *il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della repubblica dopo la “seconda svolta”*, in *Gli atti normativi del governo*, cit., p. 28.

²⁶⁰G. Monaco, “Necessità ed urgenza” del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la “storica” sentenza n. 171/2007, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 387 ss.

²⁶¹cfr. *ex multis*, F. Sorrentino, *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, *Sent. n. 360/1996*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3147 ss.

²⁶²M. Ruotolo, *La progettazione legislativa: un’esigenza di rilievo costituzionale?*, cit., p. 2443.

²⁶³In tal senso, G. Serges, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giur. it.*, 2000, p. 684 ss. Nella sentenza si fa esplicito riferimento all’Air, e alla Vir.

3.2. *I passi indietro del nuovo millennio.* L'alba del nuovo millennio si radica lungo una linea direttrice che vede la Corte abbassare notevolmente la guardia a difesa del principio della chiarezza delle regole, rafforzando, tuttavia, i principi che mirano a contrastare le forzature del procedimento legislativo e andando ben oltre ciò che aveva espresso in passato.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il passo indietro è evidente: si registrano mere pronunce – monito rivolte al legislatore, mentre il principio della chiarezza normativa degrada a mero invito cui il legislatore dovrebbe tendere per lasciare spazio ad altri principi che solo indirettamente producono effetti positivi sulla qualità delle regole.

Soltanto nella sentenza n. 196/03 la Corte fa un timido accenno alle regole di *drafting* dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune norme della regione Abruzzo – in materia elettorale – e della regione Calabria – in materia di *prorogatio* degli organi regionali – per la <<improprietà di una tecnica legislativa che operando il recepimento e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale [...] dà vita ad una singolare legge regionale [...] i cui contenuti [sono] estranei alla sua competenza>>²⁶⁴.

Gli strumenti maggiormente incisivi per verificare se una regola sia chiara o meno si sono radicalizzati nel controllo della “razionalità o non contraddittorietà della disposizione che permette alla Corte di verificare la compatibilità logica delle norme che compongono un medesimo testo legislativo”²⁶⁵, nel criterio di “coerenza, razionalità e ragionevolezza della legge”²⁶⁶, nei vincoli da rispettare per superare il controllo di ammissibilità del referendum (n. 13/12), nella tutela dell'affidamento (n. 236/09), nelle ripartizioni delle competenze fra stato e regioni all'indomani della riforma del Titolo V (n. 26/04, n. 376/02) o nella violazione del principio di eguaglianza che si rileva esplicitamente nei casi di eccessiva proliferazione di leggi provvedimento²⁶⁷ e delle ordinanze contingibili e urgenti²⁶⁸.

²⁶⁴ Corte cost., n. 196/03, cons. dir. p.to 5.

²⁶⁵ E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, cit., p. 71.

²⁶⁶ M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 3, che richiama, in nota, la sentenza. n. 494/02 oltre ad ampia bibliografia.

²⁶⁷ Cfr. B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi*, cit., p. 39 che richiama la s. n. 137/09 della Corte cost.

²⁶⁸ M. Mazzearella, <<*Ci penserò domani. Dopotutto domani... Francamente me ne infischio*>>. *Brevi appunti su decretazione d'urgenza e previsione degli atti “post-legislativi” del governo nella XVI legislatura repubblicana*, in *Fuga dalla legge?*, cit., p. 88, ma anche A. Cardone, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011, *passim*.

Il *self-restraint* della Corte costituzionale non si registra tanto sulla scorta di quanto segnalato perché, anche se indirettamente, quelle pronunce avrebbero dovuto generare un impatto positivo sulla qualità delle regole; piuttosto si rileva in tutte quelle occasioni in cui si è astenuta dall'intervenire dichiarando inammissibili le questioni, ovvero rigettando le richieste di declaratoria di incostituzionalità sollecitando i giudici remittenti a risolvere le questioni utilizzando gli strumenti interpretativi. Per quanto concerne il primo dei due casi, ci si riferisce all'ordinanza n. 134/03 in cui la Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità proposta sebbene riconosca che <<la grande varietà degli oggetti di delega [...] rischia di risultare di non facile interpretazione>>; sull'altro versante, con la sentenza n. 220/03, pur riconoscendo un difetto di coordinamento tra le norme che disciplinano incompatibilità ed ineleggibilità tra sindaco e direttore delle strutture sanitarie, dichiara infondate tutte le questioni di legittimità proposte.

In alcuni casi la Corte arriva addirittura a sacrificare il principio della chiarezza normativa in favore della discrezionalità del legislatore – sentenze n. 61/06 e n. 519/00 –, mentre in altri casi pur rilevando la vaghezza di alcune norme, segnala che eventuali nodi andrebbero sciolti dal giudice remittente <<in concreto, nel momento applicativo>>²⁶⁹, ovvero attraverso <<informazioni o documenti>>²⁷⁰, ma sempre con tutti i poteri e le facoltà di cui dispongono.

È sul versante del procedimento legislativo che si registrano prese di posizioni nette da parte della Consulta che chiarisce particolari aspetti relativi al decreto legislativo, circoscrivendo la possibilità di <<modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate [...] senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, [che] si renderebbe necessario se la delega fosse ormai esaurita e il relativo termine scaduto>>²⁷¹, a patto che le stesse intervengano sulle norme delegate già precedentemente emanate e non si risolvano in un inammissibile esercizio tardivo della delega stessa. Ne consegue automaticamente che un eventuale intervento del governo sulle materie oggetto della delega che non sono state disciplinate alla scadenza del termine sarebbero prive della copertura di cui all'art. 76 Cost. perché poste

²⁶⁹ Corte cost., n. 519/00, cons. dir. p.to 4.

²⁷⁰ Corte cost., n. 109/07, cons. dir. p.to 7.

²⁷¹ Corte cost., n. 206/01, cons. dir. p.to 5.

in essere in violazione della legge delega approvata dal parlamento, la quale funge da parametro interposto in un eventuale giudizio di costituzionalità²⁷².

Ma è soprattutto il terreno del decreto legge, peraltro già arato in passato, che viene percorso sia per rafforzare vecchi principi che per coltivarne dei nuovi.

Con la coppia di sentenze n. 171/07 e 128/08 la Corte si attribuisce il potere di sindacare l'omogeneità del contenuto del decreto legge spazzando via definitivamente i dubbi che la sentenza 391/95 aveva sollevato, dichiarando così l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 d.l. n. 80/04 per la sua <<evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita>>²⁷³; nella successiva sentenza n. 128/08 relativa alla espropriazione del teatro Petruzzelli di Bari fa un ulteriore passo in avanti chiarendo definitivamente che il suo compito non si limita alla ricerca delle sole norme intrusive, ma si estende alla verifica in concreto dei requisiti di straordinarietà ed urgenza ex art. 77 comma 1 Cost., specificando che anche la legge di conversione "dovrà agganciarsi, nei suoi contenuti, agli stessi requisiti di necessità ed urgenza sui cui si regge il decreto legge"²⁷⁴ così escludendo <<l'efficacia sanante di quest'ultima dal momento che affermare che tale legge di conversione sani in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del parlamento e del governo quanto alla produzione delle fonti primarie>>²⁷⁵.

3.3.1. Recenti sviluppi giurisprudenziali tra presunti passi in avanti... La Corte è tornata ad occuparsi della chiarezza delle regole soltanto negli ultimi anni, attraverso una serie di pronunce con le quali tenta di far rientrare il regolatore nei canoni della buona scrittura con una serie di censure nei confronti di disposizioni poste in essere in violazione del principio dell'affidamento che, sottolinea <<è principio connaturato allo Stato di diritto>>²⁷⁶ e non può mai essere sacrificato nel confronto con la discrezionalità del legislatore, così ribaltando definitivamente il proprio orientamento espresso con le

²⁷²E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale*, in *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 42 in cui l'Autrice rinvia, per approfondimenti ad A. Celotto e P. Carnevale, *Il parametro eventuale. Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino, Giappichelli, 1998.

²⁷³Corte cost., s. n. 171/07, cons. dir. p.to 6.

²⁷⁴N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione)*, cit., p. 86.

²⁷⁵Corte cost., n. 128/08, cons. dir. p.to 8.1.

²⁷⁶Corte cost., n. 277/12, cons. dir. P.to 4; concetto già espresso in alcune pronunce recenti, tra cui n. 156/07 e 236/09.

citare sentenze n. 519/00 e n. 61/06; viene rivalutato il principio della certezza del diritto rilevando come esso sia violato nei casi di reviviscenza delle norme abrogate, richiamando, nella sentenza n. 13/12²⁷⁷ anche le *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* della Camera e del Senato²⁷⁸; essa si spinge addirittura oltre richiamando ancora una volta il principio della omogeneità del contenuto del referendum abrogativo, violato per <<contraddittorietà e per assenza di chiarezza>>²⁷⁹, conseguendone automaticamente l'inammissibilità dello stesso.

Secondo alcuni, il vero punto di svolta che riguarda il principio della chiarezza normativa è la sentenza n. 70/13, con cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, l. reg. Campania, n. 13/12 per violazione dell'art. 97 Cost., presumibilmente perché la mancanza di chiarezza determinerebbe “un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione [generando] conseguenze imprevedibili, tali da incidere sull'obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione”²⁸⁰. In realtà, la portata innovativa di questa sentenza andrebbe ridimensionata perché, a parere di chi scrive²⁸¹, la presunta violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione è da ricondurre solo indirettamente alle regole oscure. Come è stato rilevato, infatti, “il richiamo all'art. 97 Cost., anziché risalire alle cause dell'oscurità della legge, guarda piuttosto alle sue conseguenze”²⁸² che si riflettono sul buon andamento attraverso la lesione diretta di un altro principio pur costituzionalmente riconosciuto; ciò che è violato in via immediata è, infatti, il principio di legalità della pubblica amministrazione che viene prima perché garantisce il buon andamento dell'amministrazione stessa.

La stessa tecnica argomentativa della Corte induce a queste riflessioni tant'è che è stato altresì messo in luce che il giudizio stesso “più che uno scrutinio sulla tecnica

²⁷⁷ Su questa sentenza v. il commento di E.C. Raffiotta, *Quale spazio per la reviviscenza di norme abrogate dopo la sent. 13 del 2012?*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, Giappichelli, 2012.

²⁷⁸ Corte cost., n. 12/13, cons. dir. p.to 5.3.

²⁷⁹ Corte cost., n. 12/13, cons. dir. p.to 6.

²⁸⁰ M. Picchi, *Normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 8 s.

²⁸¹ In tal senso, D. Paris, *Il controllo del giudice di costituzionalità sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in forumcostituzionale.it, dove, in particolare alla p. 6, si scorgono alcuni rilievi critici che portano ad importanti spunti di riflessione; su questo tema, cfr. anche P. Mazzina, *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.

²⁸² D. Paris, *Il controllo del giudice di costituzionalità sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, cit., p. 5.

normativa, assomiglia piuttosto ad un giudizio di ragionevolezza [volta a] censurare più il contenuto della volontà legislativa che non le modalità con cui si è manifestato”²⁸³.

Resta ferma la violazione dell’art. 97 Cost. che si riflette, però, non sul buon andamento, ma sul suo presupposto, ossia il principio di legalità che rimane il fondamento portante per l’organizzazione dei pubblici uffici; infatti regole oscure producono effetti negativi in primo luogo sulla possibilità di organizzare i pubblici uffici secondo le disposizioni di legge, e solo successivamente ed eventualmente ciò comporterà una lesione del principio del buon andamento.

Tuttavia, fermo restando la possibilità di percorrere anche questo nuovo sentiero tracciato dalla Corte, tali principi possono essere vevoli per questioni diverse da quelle concernenti l’organizzazione dei pubblici uffici?

Rimane, dunque, il problema individuato in premessa, ossia la mancanza di una norma costituzionale relativa alla buona scrittura delle norme, che non viene superato attraverso surrogati che mal si attagliano a divenire principi generali in materia.

3.3.2. ... e rilevanti novità. Sul versante del procedimento legislativo, in un primo momento pareva che il giudice delle leggi risentisse delle difficoltà che la dottrina ha da sempre incontrato nel riempire di contenuto il concetto di *omogeneità* del decreto legge²⁸⁴ e di una certa timidezza nel sindacare le scelte politiche di governo e parlamento su cui si era già avuta una certa percezione rafforzata, poi, nelle sentenze n. 51/10 e n. 83/10.

La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di un d.lgs., riesce ad essere così sfumata e inconcludente da avallare una pericolosa estensione del potere esecutivo autorizzandolo ad operare oltre i confini stabiliti dalla delega stessa; ciò si ricava quando ammette che in casi di coordinamento, riordino e integrazione <<il carattere innovativo della delega non solo è consentito, ma addirittura imposto al fine di assicurare il rispetto dei criteri e dei principi generali²⁸⁵ svuotando i propri precedenti *obiterdicta*, tanto da giungere a sottolineare in un inciso che <<l’esercizio dell’attività

²⁸³ D. Paris, *Ibidem*, p. 7.

²⁸⁴ Su questo argomento, v. *ex multis*, A. Ruggeri, *Evidente mancanza dei presupposti fattuali e disomogeneità del decreto-legge*, in *Foro it.*, I, 2008; v anche, A. Celotto, *L’abuso del decreto legge*, Padova, Cedam, 1997.

²⁸⁵ Corte cost., n. 225/09, cons. dir. p.to 6.3.1.

legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione>>²⁸⁶; la sentenza lascia perplessi dal momento che la Corte non soltanto ammette di essere impotente nel sindacare le scelte di contenuto degli organi costituzionali quand'anche generino evidenti patologie nell'ambito del procedimento legislativo, ma contribuisce a rendere evanescente il concetto di omogeneità di contenuto tra legge di delega e decreto legislativo, dilatando pericolosamente il potere del governo che si vede riconoscere ampi spazi di manovra nel disciplinare le materie oggetto di delega.

Ugualmente sul versante del decreto legge quando la Corte, in maniera inspiegabile, torna nel solco tracciato dalla sentenza n. 391/95 rinnegando quanto aveva affermato con le importanti sentenze n. 171/07 e n. 128/08 e ammettendo la possibilità di modifiche che <<non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza>>²⁸⁷, quando piuttosto, l'omogeneità "rappresenta un elemento di qualità della normazione, che dovrebbe essere opportunamente vagliato quanto meno in sede di analisi tecnico – normativa"²⁸⁸.

Le pronunce in questione non potevano non avere imponenti ripercussioni sulle prassi della presentazione di emendamenti in sede di conversione del tutto scollegati dal contenuto del relativo decreto legge, così come hanno sottolineato numerosi contributi in dottrina²⁸⁹.

La Corte, in un primo momento, è sembrata anche indifferente ai numerosi moniti dei Presidenti della Repubblica che spesso hanno sollecitato il rispetto della omogeneità del contenuto del decreto legge²⁹⁰, tant'è che nelle sentenze n. 367/10 e n. 93/11 ha riconosciuto la possibilità di sindacare le *norme intrusive* soltanto nella misura

²⁸⁶ Corte cost., n. 225/09, cons. dir. p.to 6.1, confermando quanto precedentemente statuito in Corte cost., n. 401/07 e n. 159/08.

²⁸⁷ Corte cost., n. 355/10, cons. dir.p.to 8; sul punto v. N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti legge (e delle leggi di conversione)*, cit. p. 85 ss., ma anche A. Ruggeri, *Ancora in temi di decreti legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri e non sanzionati degli strumenti di formazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *forumcostituzionale.it*.

²⁸⁸ A. Morelli, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del governo*, in *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Cit.

²⁸⁹ C. Bertolini, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *associazioneicostituzionalisti.it*, n. 4/2012; G. Di Cosimo, *Il governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1/2013, in cui l'Autore analizza in maniera particolarmente approfondita le prassi della decretazione d'urgenza, dell'abuso della questione di fiducia, ma soprattutto l'omogeneità degli emendamenti; o ancora N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un modo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Rass. Astrid*, n. 153 (4/12) del 23.02.12; A. Ruggeri, *Ancora in tema di decreto-legge*, cit.

²⁹⁰ Presidente Ciampi, messaggio alle Camere del 29.03.02 relativo al d.l. n. 4/02 sulle cc.dd. "norme intrusive", ma anche Presidente Napolitano, lettera ai presidenti delle due camere e al presidente del consiglio dei ministri del 22.02.11 sulle degenerazioni del procedimento di conversione del decreto legge.

in cui le stesse presentino “autonomi profili di manifesta irragionevolezza e arbitrarietà”²⁹¹.

Il decreto legge è stato riportato nei binari costituzionali con la sentenza n. 22/12 in cui per la prima volta la Corte ha annullato le disposizioni emendative ad un decreto legge inserite nel corso del procedimento di conversione ammettendo la possibilità di procedere a modifiche del testo legislativo salvo che non venga alterata <<l’omogeneità di fondo della normativa vigente>>²⁹².

La novità rilevante si rinviene nel punto in cui la Corte esclude <<la possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto legge emendamenti del tutto estranei all’oggetto e alla finalità del testo originario>>²⁹³ non solo perché prassi in evidente contrasto con l’art. 77 Cost., ma anche perché ciò non soddisfa le <<esigenze di buona tecnica normativa>>²⁹⁴ che la stessa riconduce – anche – al rispetto del principio di omogeneità, individuato nell’art. 96-bis, comma 7, *Regolamento della Camera* e nell’art. 97, comma 1, *Regolamento Senato*;

Sebbene la Corte non lo abbia affermato espressamente, si legge tra le righe una timida apertura della stessa non tanto a sindacare i contenuti dei regolamenti parlamentari, quanto piuttosto nel fungere gli stessi da parametro interposto per la violazione degli artt. 64 Cost. e 70 ss. Cost.

Il principio della omogeneità che maggiormente e più degli altri si avvicina, garantisce e tutela il principio della chiarezza normativa viene elevato a principio costituzionale generalmente riconosciuto e trova la sua sede naturale nei regolamenti parlamentari e, nello specifico, in quelle regole di *drafting* che mirano tanto a garantire la buona scrittura del testo normativo, quanto il rispetto del procedimento legislativo²⁹⁵.

²⁹¹ R. Dickmann, *Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione*, in *federalismi.it*, n. 22/2011, p. 6 ss.

²⁹² Corte cost., n. 22/12, cons. dir. p.to 4.2.

²⁹³ Corte cost., n. 22/12, cons. dir. p.to 4.2.

²⁹⁴ Corte cost., n. 22/12, cons. dir. p.to 4.2.

²⁹⁵ Sulla sentenza n. 22/12, cfr. C. Bertolino, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; R. Dickmann, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con una legge di conversione. Error in procedendo o vizio di irragionevolezza?*, in *federalismi.it*, 7 marzo 2013; G. Filippetti, *L’emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; E. Magnini, *L’omogeneità tra decreto legge e legge di conversione: la Corte lancia un monito al legislatore*, in *gazzettamministrativa.it*, n. 1/2012; M. Manetti, *La via maestra che dalla inemendabilità dei decreti legge conduce alla illegittimità dei maxi-emendamenti*, cit.

Capitolo IV

Funzione legislativa e qualità della normazione.

1. Le radici forti di un Parlamento debole. Il corto circuito tra dato normativo e dato giuridicamente rilevante. 2. La lenta, ma costante agonia del Parlamento. 3. Come si misura la *centralità* del Parlamento. 3.1. Il Parlamento “regolatore”. 3.2. Il Parlamento “controllore”. 3.3. Il Parlamento “valutatore”: istruttoria e qualità della normazione nel “dialogo” tra Governo e Parlamento. 3.3.1. *Nell’* istruttoria. 3.4. La “qualità democratica”: partecipazione e trasparenza. 3.4.1. Il “lato oscuro” della qualità democratica: i gruppi di pressione. 4. Il lungo cammino delle riforme inattuato o deficitarie: verso una nuova stagione?

1. Le radici forti di un Parlamento debole. Il corto circuito tra dato normativo e dato giuridicamente rilevante. Nelle intenzioni dei Costituenti il Parlamento doveva essere un organo tutt’altro che sottomesso agli elastici schemi della forma di governo italiana e in balia di eventi esterni che, tuttavia, si sono rivelati assai incidenti sugli equilibri del potere politico; nell’analizzare il rapporto tra il Governo e il Parlamento alla luce del tema della qualità della normazione, vanno preliminarmente sciolte delle questioni che hanno animato il dibattito dottrinale e che pure influiscono sulla buona scrittura della legge se non altro per le prassi che hanno caratterizzato la forma di governo parlamentare italiana: bisogna capire anzitutto cosa si intende davvero per *centralità del Parlamento*, quali sono i campi su cui poter misurare il ruolo che lo stesso si è ritagliato nel corso degli anni, atteso che non si può tener conto del solo dato relativo alla produzione normativa, ancorché sia quello maggiormente visibile; ciò appare evidentemente imprescindibile per meglio verificare se e in che modo un equilibrato rapporto tra i due organi costituzionali sia in grado di garantire benefici alla produzione di regole chiare, semplici e non forzate nel contenuto dai rigidi schemi della politica, anche per ridurre il rischio di cadere in pericolosi equivoci in grado di alterare non solo la lettura delle dinamiche storiche tra Governo e Parlamento, ma le riflessioni sugli attuali progetti di legge che riguardano la seconda parte della Costituzione, il sistema elettorale e – sebbene ancora in una fase embrionale – i regolamenti parlamentari.

Nei Costituenti fu ben salda la convinzione per cui in capo al Parlamento si sarebbero dovuti riconoscere una serie di funzioni tali da permettere allo stesso di porsi

come “cuore del sistema, massimo organo di garanzia per il popolo sovrano e principale fonte di riconoscimento dell’esercizio del potere pubblico”²⁹⁶.

Al di là delle ben note vicende che animarono il dibattito in Assemblea Costituente, l’ordine del giorno Perassi individuò tra i Costituenti le ragioni della scelta sulla forma di governo parlamentare sottolineando, però, che vi fossero “congegni atti ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”²⁹⁷.

Il punto di partenza è capire quali siano effettivamente le degenerazioni del parlamentarismo a cominciare dalla manifestazione di alcuni profili sfociati nella formula politologia della *partitocrazia*²⁹⁸: i partiti diventavano una sorta di *catch all party*, dominavano l’intera scena pubblica; qualunque proposta supportata da una determinata ideologia doveva necessariamente transitare attraverso i partiti per giungere fino in Parlamento considerato l’unico luogo della rappresentanza politica: una vera e propria “macchina legislativa”²⁹⁹ e un custode dell’operato del Governo attraverso la garanzia dei “fondamentali principi di sovranità popolare, legalità e democrazia”³⁰⁰.

Tutto doveva confluire nell’organo Parlamento con il rischio concreto ed effettivo di ricadere nelle degenerazioni del parlamentarismo.

La risposta teorizzata risiedeva nella necessità di un rafforzamento dell’altro soggetto inglobato nella dinamica della forma di governo, ossia l’esecutivo che si è preso autonomamente ciò che in Assemblea Costituente prima, e con la l. n. 400/88 poi – intervenuta, peraltro, quarant’anni dopo l’entrata in vigore della Costituzione – non gli è stato riconosciuto; un Governo che è sempre stato ostaggio dei partiti, finanche dei più piccoli e fintanto che la maggioranza composta secondo le formule geometriche del quadripartito, pentapartito, appoggio esterno, astensionismo era in grado di reggere; la stabilità del Governo dipendeva dal mal di pancia del piccolo partito che diventava potentissimo in uno scenario dove bastava veramente poco per far scendere la soglia della maggioranza al di sotto del 50% per mandarlo a casa.

²⁹⁶ E. Cuccodoro, “*Comunicazioni del Governo in Parlamento*”. *Collaborazione, confronto o crisi della relazione fiduciaria*, in *Amministrazione in cammino*, p. 1.

²⁹⁷ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, resoconto sommario della seduta del 4 settembre 1946, pp. 102 e 103, in <http://legislature.camera.it>

²⁹⁸ G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell’anno accademico ’49-’50*, Firenze, Editrice Universitaria, 1950.

²⁹⁹ E. Cheli, <<La centralità parlamentare>>: sviluppo e decadenza di un modello, in *Quad. cost.*, n. 2/1981, p. 344; G. Filippetta, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell’irresistibile necessità e dell’inevitabile difficoltà di riscrivere l’art. 77 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, p. 4;

³⁰⁰ E. Cuccodoro, “*Comunicazioni del Governo in Parlamento*”, cit., p.1.

La conseguenza di questo contesto ha portato l'esecutivo a sfruttare al massimo ciò che la Costituzione e i regolamenti parlamentari gli hanno riservato, inaugurando una serie di prassi che hanno tracciato, con il passare del tempo, un percorso di ascesa verso una centralità indiscussa concretizzatasi definitivamente nel passaggio tra la prima e la seconda repubblica.

2. *La lenta, ma costante agonia del Parlamento.* Il 1993 è un anno cruciale per le sorti del Parlamento perché vengono al pettine i nodi di un sistema politico istituzionale che era stato immaginato dai Costituenti per funzionare in un certo modo, ma che stava andando in tutta un'altra direzione.

In realtà, i sintomi di un Parlamento agonizzante erano già stati percepiti da più parti nel corso degli anni precedenti, tant'è che vennero realizzati degli interventi di riforma dei regolamenti parlamentari per (ri)collocare il Parlamento al “centro della forma di governo e del sistema istituzionale”³⁰¹ attraverso un potenziamento dell'attività istruttoria e legislativa in Commissione, il riconoscimento di alcune garanzie alle minoranze – tanto che si parlò di *statuto dell'opposizione* – l'introduzione del principio della programmazione legislativa e lo sviluppo di un Servizio studi che da sempre ha supportato in maniera ottimale l'attività legislativa: elementi che vengono introdotti formalmente nella modifica dei regolamenti parlamentari portata a termine nel 1971 che si inseriva in un contesto in cui il Parlamento tentava di (ri)costruirsi il ruolo delineato dai Costituenti quale “detentore assoluto del potere normativo”³⁰² “non solo verso l'esecutivo, ma verso l'intero assetto dei poteri pubblici e delle forze sociali”³⁰³.

Tali elementi innovativi combinati con alcuni importanti interventi di manutenzione avviati e conclusi nel corso degli anni '80 – in particolare l'introduzione del voto segreto – hanno mostrato le difficoltà di un Parlamento a limitare e a circoscrivere il ruolo centrale del Governo negli equilibri istituzionali e sociali che proprio in quegli anni inizia ad essere particolarmente attivo sul fronte della produzione normativa e sui rapporti con le parti sociali.

³⁰¹ Cheli, *La <<centralità parlamentare>>: sviluppo e decadenza di un modello*, cit., p. 345.

³⁰² A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 82.

³⁰³ E. Cheli, *La <<centralità parlamentare>>: sviluppo e decadenza di un modello*, cit., p. 344

La lenta agonia del Parlamento ha avuto un momento di indubbia accelerazione a partire dagli inizi degli anni '90 quando il *referendum* elettorale e la crisi dei partiti ha messo a nudo definitivamente un sistema che non riusciva a reggere i cambiamenti e le pressioni che provenivano dall'esterno; ciò amplificava alcune criticità delle funzioni del Parlamento che erano già note in passato, ma che fino a quel momento erano ridotte e circoscritte alla relazione strettamente intesa tra esecutivo e legislativo.

Peraltro, il 1993 è una data significativa perché vengono spazzati via i partiti storici da un intervento a gamba tesa e ad ampio raggio della magistratura e cambia il sistema elettorale ad opera di un *referendum*; non sono in partiti politici che si autoriformano, ma subiscono una modifica radicale del loro impianto strutturale e delle regole del gioco *sotto dettatura*.

Da quel momento si è iniziato a prendere coscienza che il problema non era solo giuridico, ma anche politico; su questo ha pesato evidentemente il *peccato originale* dell'Assemblea Costituente, cioè quella profonda divisione ideologica che divideva il blocco socialcomunista da un lato, e la democrazia cristiana dall'altro e che ha portato alla frammentazione politica generatrice, peraltro, di accordi tra forze politiche al di fuori delle aule parlamentari e tradotti in *governi a geometria variabile* e convenzioni non rette da alcun fondamento giuridico, ma basate su effimeri equilibri politici.

Questi sono dati di cui il Paese non si è mai liberato e che sono venuti prepotentemente alla ribalta nel momento in cui il complessivo sistema politico-istituzionale inizia a modificarsi non per sua volontà, ma tramite fattori esterni.

Gli eventi successivi a questo terremoto di così grandi dimensioni avrebbero dovuto far acquisire la consapevolezza per cui è il sistema elettorale, *in primis*, che concorre ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo; da quel momento cambia totalmente lo scenario: le leggi n. 276 e 277 del 4 agosto 1993 hanno permesso la realizzazione di due eventi fino ad allora mai verificati nella storia repubblicana: un Governo di legislatura (Berlusconi II) e la caduta di un Governo per un voto di fiducia parlamentare (Prodi I), concretizzando ciò che veniva auspicato già da tempo: consentire al Governo di portare a termine il suo programma che intanto veniva formalmente annunciato innanzi agli elettori assieme a quella che, nel caso di vittoria alle elezioni, sarebbe diventata la coalizione di maggioranza; far sorgere eventuali crisi all'interno del Parlamento che diventava, così, il luogo in cui si sarebbe *ucciso* il

Governo che prima di allora veniva *pugnalato* alle spalle nei pertugi delle case private e nelle sezioni di partito.

Una consapevolezza che, tuttavia, non sembra è stata fatta propria dal legislatore del 2005 che ha ulteriormente modificato la formula elettorale inaugurando un sistema bipolare “coatto”³⁰⁴ e muscolare “con la conseguenza che la coalizione vincente conserva elementi di eterogeneità tali da influire negativamente sulla governabilità”³⁰⁵ spingendo il baricentro delle decisioni al di fuori delle aule parlamentari, in particolare presso le segreterie dei partiti che determinano le liste elettorali e presso l’esecutivo che si appoggia alla propria maggioranza composta dai parlamentari tendenzialmente più accondiscendenti in quanto sempre esposti alle esigenze di *autoconservazione*³⁰⁶ nella prospettiva di una ricandidatura.

Non a caso, il ritorno ad una formula proporzionale *fortemente corretta* non soltanto non ha contribuito ad una (ri)legittimazione dei partiti sulla scena politica riducendo la frattura che si era creata tra elettori ed eletti – soprattutto a causa delle liste bloccate che, di fatto, violavano la libertà di scelta dell’elettore – ma ad accentuare la debolezza di un Parlamento che andava a comporsi di maggioranze politiche di colore diverso tra Camera e Senato sorrette, nel secondo ramo, dai voti dei Senatori a vita che, peraltro, non potrebbero nemmeno essere considerati espressione della scelta degli elettori rappresentando la Nazione *solo* per meriti scientifici e non certo politici.

A ciò si aggiunga una considerazione che non va sottovalutata e che ha accompagnato recentemente la crisi della rappresentanza politica, riducendo ancora di più gli spazi e le funzioni del Parlamento; le decisioni cruciali del nostro tempo vengo assorbite dall’Unione Europea, riguardano aspetti evidentemente decisivi nelle politiche interne e dipendono sempre di più da scelte economiche e finanziarie: essendo il Governo il vero attore che *contratta* le opzioni politiche da tradurre in scelte regolatorie, è inevitabile che le attribuzioni storiche del Parlamento vengano “smantellate”³⁰⁷ in ambito interno e

³⁰⁴ E. Cuccodoro, “Comunicazioni del Governo in Parlamento”, cit., p. 5.

³⁰⁵ F. Nugnes, *Il ruolo del Parlamento tra crisi della rappresentanza e governabilità incerta*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 173-174/2, 2011, p. 151.

³⁰⁶ P. Pinna, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Rivista AIC. Osservatorio costituzionale*, marzo 2014, p. 5.

³⁰⁷ L. Elia, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in F. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno di Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001, p. 106.

sovrana nazionale dove l'unico soggetto che deve riscuotere credibilità e fiducia è proprio il Governo.

La necessità di adeguare le scelte normative alla velocità imposta dai mercati e alla necessità di superare la crisi economica ha inevitabilmente dilatato il ruolo del Governo in Parlamento chiamato ad un utilizzo spregiudicato di una serie di prassi (vedi *infra*, par. 3 ss.) che un po' i regolamenti parlamentari concedono e un po' la Corte Costituzionale ha avallato³⁰⁸.

In particolare il potere legislativo è ridotto ad "organo meramente correttivo della volontà legislativa primaria"³⁰⁹ espressa dall'esecutivo perché "non appare più adeguato alle esigenze decisorie contemporanee e viene, quindi, forzato fino al punto di stravolgere i caratteri essenziali alterando le modalità ordinarie di esercizio della funzione legislativa"³¹⁰.

È evidente come la legge abbia perso le sue caratteristiche essenziali della generalità ed astrattezza a causa di fattori *esterni*: crisi della rappresentatività, spinte sovranazionali, centralità del Governo.

Le trasformazioni della società avvenute negli ultimi anni hanno impattato in maniera incisiva sulla funzione e sulla natura della legge che ha perso le sue caratteristiche tipiche dello stato liberale: non più generalità, astrattezza e disposizioni limitate a garantire l'esercizio delle libertà fondamentali, bensì strumento principale di intervento dello Stato orientato alla realizzazione di obiettivi specifici soprattutto in campo economico.

La trasformazione fisiologica dei connotati della legge è amplificata con l'avvento dello stato sociale dove le diverse categorie di individui chiedono ulteriori spazi di azione pretendendo altresì difesa e promozione di emergenti interessi settoriali di cui sindacati e lobby si fanno promotori privilegiati nelle loro azioni di pressione sulle istituzioni, tra cui il Governo rimane senza dubbio l'interlocutore privilegiato.

La pluralità e la disomogeneità di tali bisogni ed interessi ha inevitabilmente condotto ad una trasformazione della tradizionale funzione legislativa e del suo

³⁰⁸ Cfr. L. Di Majo, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *Tecniche normative tra legislatore e giudici*, cit.

³⁰⁹ G. M. Salerno, *La decretazione d'urgenza: evidenti criticità e possibili riforme*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, p. 3.

³¹⁰ C. Deodato, *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *giustizia-amministrativa.it*, p. 8.

prodotto, la legge, che diventa articolata, settoriale, contrattata e sensibile alla moltiplicazione dei rapporti, dei conflitti, dei bisogni e degli interessi; stratificazione sociale, progresso scientifico e tecnologico, globalizzazione, crisi economica ridefiniscono ogni tipo di procedimento regolativo, alimentando fenomeni di autoregolamentazione³¹¹ che trovano la loro naturale sede di esplicazione al di fuori delle aule parlamentari³¹² e si concretizzano in una produzione normativa “occasionale, sovrabbondante, disordinata e non riconducibile ad una ragione comune”³¹³.

Si rileva da tempo che le leggi hanno perso la loro rappresentatività, la propria “funzione simbolica nella quale una collettività si riconosce e riconosce in larga misura i propri interessi nelle decisioni legislative”³¹⁴ divaricandosi per contenuto in leggi-provvedimento, leggi di sanatoria, leggi rinforzate, leggi atipiche, leggi-contratto, leggi-incentivo, leggi speciali, ecc.

Ora, al netto di quanto fin qui sostenuto, è chiaro che dal punto di vista quantitativo, la legge ordinaria *pura* è ridotta al lumicino; in un contesto del genere, inoltre, viene incentivata una legislazione contingente e straordinaria in settori cruciali dove il Governo si è saputo inserire con autorevolezza sfruttando al massimo tutti gli strumenti che, pur legittimamente previsti, sono stati calati in una particolare realtà che negli equilibri della forma di governo non sempre appaiono rispettosi del dettato costituzionale, inaugurando una serie di prassi che hanno alimentato una generale crisi di sistema dove “i tradizionali circuiti della rappresentanza politica da soli non risultano più sufficienti e soprattutto adeguati alla necessità della complessità odierna”³¹⁵.

3. *Come si misura la “centralità” del Parlamento.* Il fattore *tempo* è stato da sempre il fulcro a partire dal quale sono state sviluppate le più importanti riflessioni che riguardano la centralità e l’efficienza del Parlamento³¹⁶, considerato anche tra i fattori

³¹¹ M. Raveraira, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche “migliori”*, cit.

³¹² P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014.

³¹³ F. Modugno, *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla <<crisi>> della legge*, cit., p. 3.

³¹⁴ G.M. Chiodi, *La legislazione tra etica e politica. Problemi regolativi*, cit., 1992.

³¹⁵ M. Raveraira, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche “migliori”*, in cit., p. 36.

³¹⁶ N. Lupo, *I “tempi” della decisione tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazione in cammino*, p. 2; C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008; D. Ravenna, *Note e spunti in materia parlamentare*, in G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, Jovene, 2009.

chiave della crisi della legge³¹⁷; tuttavia si è convinti che la maggiore funzionalità dell'organo legislativo non si misura soltanto sulla velocità – pur fulminea alle volte – di esercitare la funzione che più di ogni altra lo caratterizza, perché il *tempo* va necessariamente rapportato anche alla qualità del prodotto normativo, spesso sacrificato in favore della celerità; la velocità con cui si prende una decisione nelle aule parlamentari è questione parzialmente diversa rispetto alla garanzia di efficienza del Parlamento; questo equivoco, coniugato ad un *deficit* di governabilità derivante da una legge elettorale discutibile e un bicameralismo paritario spiegano alcuni casi di protagonismo eccessivo del Governo in Parlamento – come l'approvazione del d.l. n. 5/2009 – che ha condotto ad una “applicazione esemplare di quella micidiale combinazione di decretazione d'urgenza-maxiemendamenti-questione di fiducia che, vistosamente in contrasto con i principi costituzionali del previo esame in commissione e dell'approvazione articolo per articolo, da tempo viene subita dalle Camere in un clima di apparente rassegnata accettazione”³¹⁸.

Per sgomberare il campo da questi rischi e per avere piena consapevolezza del ruolo del Parlamento negli equilibri attuali della forma di governo, non basta pesare la quantità di atti normativi che vengono deliberati ancorché i dati che se ne ricavano sono pure sintomatici dello stato di salute dell'organo legislativo stesso.

Misurare la centralità significa tener conto anche di altre funzioni che spesso vengono sottovalutate ma che, al contrario, potrebbero avere un ruolo importante nel rilancio di questo organo e che sono tutti funzionali a garantire quel *continuum costituzionale* tra legislativo ed esecutivo che fanno del secondo il “comitato direttivo”³¹⁹ del primo: capacità di organizzare l'agenda dei lavori e definire l'ordine del giorno, sindacato ispettivo sull'attività del Governo, monitoraggio costante delle scelte effettuate specialmente quelle che sfuggono al controllo del Parlamento, valutazione *ex ante* ed *ex post* delle scelte regolatorie potrebbero aprire spazi importanti in cui il Parlamento può far sentire la sua voce e recuperare ciò che le prassi gli hanno sottratto.

³¹⁷ L. Cuocolo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2009; A. Manzella, *Qualche considerazione finale*, in *Giorn. storia costituzionale*, n. 15/2008.

³¹⁸ D. Ravenna, *Note e spunti in materia parlamentare*, cit., p. 2.

³¹⁹ L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n. 4/1951, p. 59 ss.

3.1. *Il Parlamento “regolatore”*. Scomponendo in macrosettori le funzioni principali del Parlamento precedentemente individuate, la prima analisi riguarda la funzione normativa, primo tassello di un mosaico che alla fine permetterà una visione di insieme e per valutare il ruolo complessivo che il Parlamento occupa nella forma di governo.

Come è ovvio, i dati riportati nelle pagine seguenti saranno valutati sulla base di medie e/o valori percentuali vista la durata non omogenea delle legislature prese come riferimento, oltre al fatto che la XVII è ancora in costanza di mandato³²⁰.

Tabella n. 1. Ripartizione della produzione normativa tra leggi non vincolate atti con forza di legge per media mensile.

Fonti: Osservatorio sulla legislazione. Appunti del Comitato per la legislazione, con mie rielaborazioni.

Legislatura	Leggi non vincolate	Decreti legge	Decreti legislativi
XI	4,9	8,1	4
XII	1,9	6,6	2,1
XIII	6,6	3,6	6,2
XIV	3,6	3,7	4,8
XV	0,8	2	3,6
XVI	1,5	2	3,9
XVII	0,6	2,4	2,5

I dati relativi alla produzione normativa in generale dimostrano una indubbia prevalenza degli atti con forza di legge che si è mantenuta costante per tutte le legislature di riferimento.

In generale, si può notare un drastico abbassamento della produzione legislativa ordinaria a partire dalla XV legislatura che si è andato consolidando; ciò è dipeso in parte al protagonismo del Governo nell’attuazione del proprio indirizzo politico e in parte dalla ripartizione delle competenze legislative ad opera del riformato Titolo V.

A partire dalla XV legislatura, si registra una tendenziale diminuzione anche degli atti con forza di legge che, tuttavia, rimangono quantitativamente superiori rispetto alla legislazione ordinaria. Un dato comune a tutte le legislature che conforta quanto

³²⁰ I dati della produzione normativa della XVII legislatura sono aggiornati al 20.11.14.

appena sottolineato, cioè una indubbia prevalenza del ruolo del Governo in Parlamento: a partire dalla XI legislatura si è verificata una crescita esponenziale dei decreti legge (8,1 al mese) costantemente ridotta dalla XIII legislatura, ma soltanto successivamente all'intervento della s.n. 360/96; un lieve abbassamento si è verificato nelle legislature successive anche a seguito della “coppia di sentenze”³²¹ della Corte Costituzionale nn. 171/07 e 128/08 che hanno ulteriormente scoraggiato il ricorso al decreto legge sanzionando l'illegittimità costituzionale delle *norme intrusive* che venivano inserite costantemente in decreti legge coperti dalla questione di fiducia oltre alla mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza.

Al contrario, si è registrata una tendenza in aumento dei decreti legislativi, molto probabilmente a compensazione del *deficit* lasciato dalla impossibilità di un utilizzo illimitato del decreto legge che non deve passare inosservata: l'incertezza nella predeterminazione delle procedure parlamentari sui contenuti dei provvedimenti adottati per mezzo del decreto legge e sul “diritto della maggioranza a decidere”³²² ha incoraggiato il Governo ad utilizzare lo strumento della delegazione legislativa non soltanto per le materie ad alto tasso tecnico, ma anche per quelle di elevata caratura politica³²³.

Peraltro, le caratteristiche procedurali del decreto legislativo nascondono insidie pericolose che ampliano *sottobanco* il potere del Governo di tradurre in atti le sue intenzioni politiche: ciò accade non soltanto quando tempo, oggetto e criteri direttivi sono tanto sfumati da permettere all'esecutivo ampi margini di manovra, ma anche quando vengono emanati una quantità così enorme di decreti legislativi correttivi ed integrativi tanto da trasformare il procedimento legislativo delegato da *bifasico* a *polifasico*³²⁴.

Una prassi particolarmente sfuggente anche al sindacato della Corte Costituzionale tanto che la stessa si è dimostrata alquanto *evasiva* nel pronunciarsi su questioni così delicate lasciando che fossero il Parlamento e il Governo a regolare i loro rapporti (Corte Cost. s.n. 156/85 e s.n. 173/81); ne è conseguito un accresciuto margine

³²¹ L. Di Majo, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, cit., p. 267.

³²² A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 155.

³²³ Nello stesso senso, I. Traversa, *L'evoluzione della delega legislativa nella codeterminazione parlamentare dei contenuti dei decreti legislativi*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002, p. 297 ss.

³²⁴ A. Celotto ed E. Frontoni, *La legge di delega e il decreto legislativo*, cit., p. 706.

di discrezionalità nel determinare il contenuto dei decreti legislativi integrativi e correttivi da parte del Governo che da sempre si è discostato dai pareri espressi dalle Commissioni competenti per materia; non essendo vincolanti non possono, infatti, costituire motivo di incostituzionalità quand'anche il Governo se ne allontani senza darne motivazioni, circoscrivendo in tal modo il vizio di eccesso di delega soltanto al decreto legislativo e non ai provvedimenti collegati e avallando, la Corte, addirittura l'utilizzo di decreti legge e decreti legislativi in materie coperte da riserva di assemblea (Corte cost. n. 173/87 e n. 29/95).

Andando all'origine degli atti normativi e analizzando la fase dell'iniziativa legislativa costituzionalmente riservata, possono ricavarsi altri dati significativi che vengono di seguito riportati.

Tabella n. 2. Iniziativa legislativa divisa per titolari.

Fonte: www.senato.it, con mie rielaborazioni.

Legislatura/Iniziativa	Governativa	Parlamentare	Regionale	Popolare	Totale
XIII	1416 23,6/mese	10306 171,7/mese	99 1,6/mese	38 0,6/mese	11859
Inc. sul tot.	11,9%	86,9%	0,8%	0,3%	
XIV	707 11,7/mese	8637 143,9/mese	54 0,9/mese	35 0,5/mese	9433
Inc. sul tot.	7,4%	91,5%	0,5%	0,3%	
XV	284 11,8/mese	5062 201,9/mese	18 0,7/mese	24 1/mese	5388
Inc. sul tot.	5,2%	93,9%	0,3%	0,4%	
XVI	482 8,1/mese	8399 142,3/mese	67 1,1/mese	29 0,4/mese	8977
Inc. sul tot.	5,3%	93,5%	0,7%	0,3%	
XVII	160 8/mese	3979 198,9/mese	39 1,9/mese	35 1,7/mese	4213
Inc. sul tot.	3,7%	94,4%	0,9%	0,8%	

Dalla tabella n. 2 si ricava anzitutto che l'iniziativa legislativa regionale e popolare è pressoché irrilevante a fronte di quella governativa e parlamentare che, tra le altre, rimane quasi assorbente attestandosi sempre tra l'86,9% e il 94,4% sul totale delle proposte di legge. In particolare, l'iniziativa governativa tende a calare costantemente seppur di poco. Ciò significa che il Parlamento tende a sfruttare al massimo la facoltà di proporre leggi registrando una media di ben 200 proposte al mese!

Ora, registrando le leggi approvate distinte per iniziativa, di cui alla seguente tabella, e rapportandole ai dati ricavati dalla tabella n. 1, si ricava un ulteriore elemento sintomo della debolezza del Parlamento.

Tabella n. 3. Leggi approvate distinte per iniziativa.

Fonte: www.senato.it

Legislatura	Governativa	Parlamentare	Regionale	Popolare	Totale
XIII	729 (77,8%) 12,1/mese	198 (21,27%) 3,3/mese	4 (0,42%) 0,06/mese	2 (0,21%) 0,03/mese	931
XIV	546 (82,1%) 9,1/mese	118 (17,7%) 1,9/mese	1 (0,1%) 0,01/mese	- - -	665
XV	89 (87,2%) 3,7/mese	13 (13,8) 0,5/mese	- - -	- - -	102
XVI	304 (75,2%) 5,1/mese	95 (23,5%) 1,6/mese	4 (0,9%) 0,06/mese	1 (0,002%) 0,01/mese	404
XVII	81 (85,2%) 4/mese	14 (14,8%) 0,7/mese	- - -	- - -	95

È evidente, infatti, che il Parlamento ha dovuto sempre fare i conti con una scarsa possibilità di vedere approvate – quando non vengono *insabbiate* prima ancora di giungere all’esame dell’aula – le proposte di legge presentate dai propri componenti: le percentuali di leggi promulgate che derivano da una iniziativa parlamentare sono molto basse rappresentando nemmeno ¼ della produzione legislativa totale.

Al contrario si rileva che al Governo è sempre stata riconosciuta la massima possibilità di successo, tanto da rilevarsi non soltanto percentuali spesso superiori all’80% del totale di atti normativi promulgati, ma da una produzione mensile che dimostra l’enorme divario rispetto alla promulgazione di leggi derivanti da iniziativa parlamentare; lo scarto minore si registra durante la XIII legislatura dove il rapporto tra leggi promulgate di iniziativa governativa (12,1 al mese) e leggi promulgate di iniziativa parlamentare (3,3 al mese) è di 3,6 *leggi di iniziativa governativa* per una

legge di iniziativa parlamentare. Forbice, questa, che va amplificandosi notevolmente durante la XV legislatura facendo segnare 7,4 leggi di iniziativa governativa per ogni legge approvata che risale all'iniziativa parlamentare. Più *rosea* la situazione della XVII legislature che individua una forbice del valore di 5,7 anche se il dato non è definitivo e potrebbe diminuire così come aumentare.

Un dato comune alle varie legislature è, quindi, ricavabile: il Governo presenta meno disegni di legge rispetto al Parlamento, ma il numero di leggi approvate ricollegabili all'iniziativa legislativa del primo sono sempre di gran lunga maggiori rispetto al rapporto iniziativa parlamentare/approvazione delle relative proposte.

È giunto il momento di fare un passo in avanti rispetto al rapporto iniziativa legislativa/promulgazione e valutare il *peso* effettivo della legge ordinaria, scomponendola. I dati riportati nella tabella n. 4 mostrano che nella categoria della legge, sono contenuti atti che il cui contenuto arriva in Parlamento già *preconfezionato* negli uffici legislativi del Governo – come nel caso delle leggi di bilancio ovvero delle leggi delega la cui iniziativa è sostanzialmente governativa – oppure nelle istituzioni sovranazionali.

Tabella n. 4. Scomposizione delle leggi per tipologia.

Fonte: Camera dei Deputati. L'attività parlamentare e la produzione normativa, integrata dai dati reperiti su www.senato.it, con mie rielaborazioni.

Legislatura	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
Leggi costituzionali	7	2	1	4	0
Inc. sul tot.	0,7%	0,3%	0,9%	0,9%	0
Leggi di bilancio	17	20	8	20	6
Inc. sul tot.	1,8%	3%	7,8%	4,9%	6,3%
Leggi coll. alla manovra finanz.	14	8	1	6	0
Inc. sul tot.	1,5%	1,2%	0,9%	1,4%	0
Leggi di ratifica ed europee	285	231	12	43	5
Inc. sul tot.	30%	34%	11,7%	10,6%	5,2%
Leggi di conversione	184	200	52	106	41
Inc. sul tot.	19,7%	30%	50,9%	26,2%	43,1%
Deleghe al Governo	64	39	10	25	5
Inc. sul tot.	6,8%	5,8%	9,8%	6,1%	5,2%
Altre leggi ordinarie	341	383	48	187	27
Inc. sul tot.	36,6%	57,7%	47%	46,2%	28,4%

Le leggi ordinarie che possiamo definire *pure* rappresentano una minima parte della produzione normativa complessiva. Il confronto con le leggi di ratifica e le

leggi di conversione mostra un dato emblematico: da un lato è chiaro come il Parlamento soffra l'ombra delle istituzioni sovranazionali sempre più presenti nella regolazione di importanti materie, trovandosi ad emanare una consistente quantità di atti normativi che non sono altro che il precipitato di scelte prese in altre sedi; dall'altro lato, la massiccia conversione di decreti legge dimostra ancora una volta il peso consistente del Governo in Parlamento che sconta delle difficoltà dal punto di vista della produzione normativa rilevate "non soltanto dal raffronto con il numero di leggi ordinarie approvate nelle singole legislature, ma anche dalla collocazione dei decreti legge all'interno delle normali procedure decisionali su una stessa materia"³²⁵ in cui vengono inseriti atti normativi di incerta collocazione sistemica e che sono frutto di scelte governative che spostano inevitabilmente il ruolo propulsivo e decisorio dal Parlamento al Governo; la conseguenza inevitabile viene evidenziata in "un mutamento dei rapporti di forza (istituzionale, ma anche politica) che vede il primo assumere una funzione sempre più notarile"³²⁶ privilegiando fonti normative diverse dalla legge formale che, peraltro, "perde terreno perché ha tempi di formazione considerevoli, non si presta a frequenti modifiche ed incontra sempre maggiori difficoltà ad interpretare interessi che aspirano ad autonome forme di rappresentanza"³²⁷.

Peraltro, se a partire dalla XIV legislatura gli effetti del sentenza n. 360/96 continuano a farsi sentire, Il Governo inaugura una nuova prassi che si sostanzia in un uso massiccio della del potere di ordinanza previsto dalla l. n. 225/92 e dal d.l. n. 59/2012 – convertito in l.n. 100/2012 – sia in caso di situazioni del genere in cui proprio il decreto legge sarebbe lo strumento maggiormente funzionale a gestire queste situazioni, sia in situazioni che nulla hanno a che fare con le calamità naturali: un fenomeno, questo, che si è dilatato notevolmente nel corso degli anni tanto che da una media di una ordinanza all'anno tra il 1994 e il 2001, si è passati ad una media di 84 ordinanze all'anno³²⁸ mediante una procedura caratterizzata da un mix di decreti legge e

³²⁵ C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2009, p. 318.

³²⁶ C. Deodato, *Il Parlamento al tempo della crisi*, cit., p. 6.

³²⁷ D. Cabras, *I riflessi sull'evoluzione del sistema delle fonti sulle funzioni del Parlamento*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, cit., p. 254.

³²⁸ E. Albanesi e R. Zaccaria, *Le ordinanze di protezione civile <<per l'attuazione>> di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla legge n. 225 del 1992)*, in *Giur. cost.*, 2009.

ordinanze; al giorno d'oggi, dal sito internet della protezione civile³²⁹ risultano 95 stati di emergenza nazionale aperti sul nostro territorio e la gran parte di questi derivano da una catena di ordinanze prorogate anno per anno, cioè stati di emergenza che provengono da dichiarazioni di emergenza prorogate precedentemente: una catena a ritroso che vede decreti madri, ordinanze madri, ordinanze figlie che vanno indietro negli anni fino a consegnare diversi settori della società a questo potere straordinario; si può parlare di emergenza quando la situazione risale ad un tempo ristretto, ma non quando viene prorogata; 95 stati di emergenza sono tantissimi, e qui il rischio che il potere di ordinanza diventi il grimaldello attraverso il quale l'esecutivo altera la forma di governo e cambia le regole costituzionali è molto forte. Il problema è ancora più a monte e risiede nella crisi del sistema delle fonti che fa il paio con le leggi-provvedimento e l'amministrazione per legge; siamo di fronte al problema di incapacità della legge e, di conseguenza, una crisi della concezione dell'amministrazione come attività esecutiva: l'amministrazione si sostituisce al legislatore che non è in grado di produrre fonti generali e astratte e quindi diventa l'esecutivo, nelle sue varie forme, il motore delle leggi. Nei casi dell'emergenza rifiuti in Campania e del terremoto in Abruzzo, ad esempio, si sono susseguiti tre decreti legge su altrettante ordinanze deliberate dal Consiglio dei Ministri; o ancora, nel caso del sisma in Emilia-Romagna è stato varato un decreto legge e, successivamente, un'ordinanza attuativa dello stesso decreto legge che però prevedeva allo stesso tempo una delega al governo; un fenomeno che, andato ormai stabilizzandosi, è stato definito da autorevole dottrina una "normalizzazione dell'emergenza"³³⁰ e che ha senz'altro contribuito a mettere in secondo piano il Parlamento, sempre più spettatore delle dinamiche sociali e degli eventi (anche) interni.

Ancora e da sempre, Governi supportati da maggioranze instabili, costringono lo stesso a scendere in Parlamento per contrattare l'attuazione del suo programma politico³³¹ ovvero, qualora ciò possa nascondere insidie e difficoltà, attuare un uso incontrollato della questione di fiducia relegando il Parlamento ad un organo di "mera

³²⁹ http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/stati_di_emergenza.wp. Peraltro, andrebbe anche tenuto conto che la durata dello stato di emergenza - secondo quanto stabilito dall'art. 10 della legge n. 119 del 15 ottobre 2013 - non può superare i 180 giorni e può essere prorogata fino a ulteriori 180 giorni, con ulteriore deliberazione del Consiglio dei Ministri.

³³⁰ A. Cardone, *La normalizzazione dell'emergenza: contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit.

³³¹ N. Irti, *L'età della decodificazione*, cit., *passim*.

ratifica”³³²; questo fenomeno si è particolarmente accentuato con la crisi del sistema dei partiti che non riescono più a trovare una sintesi delle varie istanze particolaristiche in nome di una determinata ideologia incentivando peraltro il ruolo delle rappresentanze sindacali e dei gruppi di pressione i quali, ancorché non regolamentati, riescono a piegare le leggi alle loro logiche, a discapito della qualità della regolazione, ponendo la negoziazione legislativa come uno dei fattori che ha avviato la perdita “della generalità, astrattezza e sovranità della legge attraverso la disciplina puntuale degli interessi settoriali e corporativi, [con la conseguenza che] il Parlamento, rinunciando a disciplinare autoritativamente determinati rapporti sociali, finisce per accettare, col ridimensionamento del proprio ruolo istituzionale, la forte attenuazione del carattere imperativo delle proprie determinazioni legislative consensuali, procedurali e riflessive”³³³.

L’insieme dello *status quo* si riflette in maniera incisiva sulla forma di governo dove il Governo dirige il Parlamento che è chiamato ad una funzione di recepimento delle decisioni che vengono per lo più dettate dalle parti sociali – che non trovano più nell’organo legislativo la loro sede naturale di confronto – per poi essere razionalizzate e composte dall’esecutivo stesso conferendo, peraltro, “poteri di determinazione normativa a soggetti sprovvisti di autentica legittimazione democratica”³³⁴: il *continuum costituzionale* è spezzato, mentre la funzione di *direzione* del Governo sul Parlamento si riduce ad una mera attuazione delle linee politiche del primo.

Questo fenomeno viene ulteriormente amplificato nelle aule parlamentari dove il Governo, legittimato da queste forti spinte esterne che lo rendono attore protagonista delle dinamiche sociali, avanza sempre più nel campo della produzione normativa supportato anche da un utilizzo particolarmente frequente della questione di fiducia che subisce una impennata sostanziosa in concomitanza con le legislature del proporzionale.

³³² R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, cit., p. 195.

³³³ G. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazione della funzione legislativa*, cit., p. 128

³³⁴ *Ibidem*, p. 124, ma cfr. anche M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, cit., p. 60 ss.

Tabella n. 4. Questione di fiducia in rapporto con le leggi approvate

Fonte: sito della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Legislatura	Fiducia	Incidenza sugli atti approvati
XIII	24 (Prodi I) + 3 (D'Alema)	2,9%
XIV	39	5,8%
XV	16	15,6%
XVI	39 (Berlusconi IV) + 38 (Monti)	19%
XVII	10 (Letta) + 27 (Renzi)	38%

Si noti che l'incidenza della questione di fiducia è molto bassa nelle legislature del maggioritario, mentre tende a salire vertiginosamente a partire dalla XV legislatura e per attestarsi intorno al 38% nella XVII; le ragioni di una impennata così vertiginosa sembrano essere disparate: nella XV legislatura, potrebbe ricondursi ad una maggioranza piuttosto fragile al Senato per cui il Governo era *obbligato* a blindare il testo altrimenti il procedimento di approvazione avrebbe rischiato una frenata al Senato. Stessa cosa anche per il Governo Berlusconi IV, non tanto all'inizio della legislatura, ma a partire dal 2010 quando già nella maggioranza iniziavano a ravvisarsi le prime spaccature che avrebbero portato alle dimissioni del Premier.

Diversamente può invece affermarsi per i Governi successivi: in particolare, il Governo Monti la cui vita è più breve di quella del Governo Berlusconi, ma le questioni di fiducia sono pressoché uguali; questo nonostante il Primo ministro godesse di un'ampia maggioranza, sebbene chiaramente eterogenea.

L'insieme di questi fattori ha portato il Governo a ridurre l'iniziativa legislativa ordinaria e a privilegiare l'uso della questione di fiducia in alcuni casi apposta per la totalità sui ddl di area governativa, come è accaduto nella XV legislatura e che derivano dall'impianto complessivo del sistema elettorale e dalla mancata inversione di tendenza che si auspicava all'indomani della riforma dei regolamenti parlamentari; la tendenza all'abuso della questione di fiducia si è ulteriormente accentuata con l'avvento della crisi economica, registrando, a partire dal 2008, un pericoloso "abuso di maxi-

emendamenti e questione di fiducia, spesso combinato tra di loro: un micidiale <<uno-due>> che manda al tappeto il Parlamento, rendendone talvolta surreale la discussione”³³⁵.

3.2. *Il Parlamento “controllore”*. Vi è un altro modo per cui il Parlamento ha tentato di riprendersi ciò che gli è stato sottratto dal Governo nell’ambito della produzione normativa.

I regolamenti parlamentari prevedono una serie di strumenti che consentono al Parlamento di “conoscere la verità”³³⁶ chiedendo chiarimenti sulle intenzioni del Governo nell’attuazione del proprio indirizzo politico ovvero resoconti sulle iniziative precedentemente espletate, mediante le procedure ispettive, conoscitive e i classici strumenti parlamentari utilizzati anche per la funzione di indirizzo³³⁷.

³³⁵ E. Gianfrancesco e N. Lupo, *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUISS University Press, 2009, p. 92.

³³⁶ C.G. Hello, *Del regime costituzionale nelle sue relazioni con lo stato attuale della scienza sociale e politica*, trad. it. della III ed. francese del 1848, Firenze, Pillorini, 1870.

³³⁷ Su cui, A. Barbera, *I Parlamenti. Un’analisi comparativa*, Roma, Laterza, 2006.

Tabella n. 5. Frequenza del sindacato ispettivo del Parlamento.

Fonte: www.camera.it e www.senato.it, con mie rielaborazioni

Legislatura	XIII	XIV	XV	XVI	XVII
Mozioni	0,6/g	0,4/g /m	0,6 /m	30	42
Interpellanze	2,2	1,4	1	39	132
Interrogazioni a risposta orale	6,1	4,3	0,3	129	390
Interrogazioni a risposta scritta	4,8	16,9	13,5	n.d.	1518
Interrogazioni in Commissione	0,1	2,8	2,6	144	258
Risoluzioni in assemblea	3	0,1	0,1	3	9
Risoluzioni in Commissione	15	0,4	0,4	21	39
Risoluzioni conclusive	0,04	n.d.	0,1	0,1	0,1
ODG in assemblea	111	171	525	216	513
ODG in Commissione	36	21	21	21	66

I dati riportati nella tabella n. 5 sono particolarmente significativi principalmente per tre questioni; anzitutto è comune a (quasi) tutte le legislature una tendenziale dilatazione del tempo dedicato alla funzione ispettiva è direttamente proporzionato all'utilizzo della questione di fiducia da parte del Governo (cfr. tabella n. 4) confortando

ciò di cui in premessa si affermava: al maggior attivismo del Governo si contrappone una intensa attività di controllo del Parlamento che tenta di recuperare la scena occupata dal primo; il secondo elemento significativo risiede nell'impennata considerevole della funzione ispettiva nell'attuale legislatura dove si è affacciato per la prima volta un nuovo gruppo parlamentare particolarmente attivo e che ha dimostrato l'inefficacia delle modifiche regolamentari del 1971 e degli anni '80³³⁸: sfruttando al massimo gli strumenti *de qua* è stata avviata una imponente azione di ostruzionismo che per essere arginata si è dovuto far ricorso al contingentamento dei tempi e – ancorché non disciplinata espressamente – alla c.d. *ghigliottina*; terza questione riguarda un'analisi della XV legislatura: già si è avuto modo di verificare che a partire dal Governo Prodi II si è registrato un aumento consistente delle questioni di fiducia (15,6%, cfr. tabella n. 4), minore rispetto ai Governi successivi, ma che pesa di più perché è stata posta esclusivamente su ddl di iniziativa governativa (cfr. sito della Camera e del Senato): ciò dimostra che se vuole, il Governo può *sfuggire* al controllo del Parlamento quando gli attori politici, il vero motore dell'attività parlamentare, mostrano scarso interesse³³⁹; non a caso, ciò si è verificato a seguito delle prime elezioni post legge Calderoli che non ha affatto preservato la governabilità ed ha prodotto parlamentari totalmente *al servizio* degli interessi del Governo in previsione di una loro futura *riconferma*.

3.3. *Il Parlamento “valutatore”: Istruttoria e qualità della normazione nel “dialogo” tra Governo e Parlamento.* La valutazione delle politiche pubbliche è un aspetto che ancora fatica ad entrare nella logica di governo. In uno scenario in cui il Governo è il collante tra gruppi di pressione esterni e istituzioni, le scelte regolatorie vanno necessariamente esplicitate sia *ex ante* sia *ex post*. Le regole di *drafting* sfuggono alla conoscenza del semplice cittadino, ma non ai funzionari di Governo che, tuttavia, li considerano come meri adempimenti burocratici e che, al contrario, restano importantissimi nella fase di formazione delle politiche pubbliche e nella fase successiva all'intervento regolatorio, ossia quando si tratta di verificare sul campo gli effetti che la scelta normativa ha prodotto (cfr., *supra*, Cap. II par. 5 ss.).

³³⁸ S. Ceccanti, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una << riforma strisciante >>*, in *Quad. cost.*, n. 1/1998, p. 157 ss.

³³⁹ A. Mastropaolo e L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le ombre legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

Oltre al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che pure ha il compito di monitorare la qualità della regolazione, esiste una struttura – il Comitato per la legislazione – presso la Camera dei deputati che ha le stesse funzioni e che potrebbe avere un ruolo fondamentale nella fase di implementazione di alcuni strumenti che, pur non previsti direttamente nei regolamenti parlamentari, rimangono funzionali non solo alla produzione di regole di qualità, ma alla valutazione delle *policies* che sempre più sono frutto di scelte governative dettate da fattore endogeni.

Si è convinti che un potenziamento di AIR, ATN e VIR, non soltanto possa avere effetti positivi sull'attività di controllo effettuata dal Parlamento, ma possa incentivare lo stesso ad avviare una costante attività di monitoraggio che lo porti nuovamente ad essere propositivo e proattivo nel contesto sociale attuale. In particolare, attraverso l'istruttoria, il Parlamento dispone di numerosi strumenti funzionali ad implementare la qualità della normazione, in particolare attraverso un organo di fondamentale importanza al tema di cui si discute: il Comitato per la legislazione.

I dati riportati precedentemente dimostrano chiaramente che l'attività parlamentare si è diffusamente spostata dalla funzione legislativa alla funzione ispettiva e di controllo.

Il ruolo oggettivamente preponderante dell'esecutivo ha portato ad una evoluzione della produzione normativa con l'avvento di schemi e prassi³⁴⁰ tendenti alla ricerca di un nuovo equilibrio tra i diversi centri di produzione normativa.

Alcuni sostengono l'esigenza di consolidare la posizione del Governo in Parlamento garantendogli tempi certi per approvare il proprio indirizzo politico proponendo come *merce di scambio* maggiori spazi alle opposizioni³⁴¹, altri hanno invece rilevato come negli ultimi anni l'esecutivo abbia fatto sempre più ricorso ad una "consulenza parlamentare"³⁴² attraverso la richiesta di pareri e atti non normativi³⁴³; altri ancora sono andati oltre, rilevando come gran parte dei rapporti instaurati nel

³⁴⁰ C. Aliberti, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo spunti ricostruttivi*, in R. Dickmann e S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forme di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 319.

³⁴¹ E. Gianfrancesco e N. Lupo, *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, p. 100 ss.

³⁴² C. Aliberti, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo spunti ricostruttivi*, cit., p. 320.

³⁴³ Su cui, *ex multis*, E. Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2010; *ma anche* C. Aliberti, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo spunti ricostruttivi*, cit., p. 313 ss.

recinto della forma di governo ricalcano un effettivo coinvolgimento del Parlamento attraverso un'attività di supervisione e di controllo sugli atti normativi del Governo a mezzo di una "valutazione della qualità e dell'efficacia delle legge, alla luce della sua attuazione",³⁴⁴.

La necessità di recuperare la piena funzionalità del Parlamento spinge verso queste forme di collaborazione incisive ai fini del successo politico delle scelte regolatorie e della qualità della normazione che non vanno circoscrisse alle sole attività di *drafting*, alla confezione e alla stesura dell'atto, nonché all'utilizzo delle tecniche regolatorie, ma si estendono alla valutazione dei risultati ottenuti verificando la corrispondenza tra previsioni e obiettivi: se il cuore della produzione normativa risiede nelle scelte di indirizzo del Governo, gli uffici legislativi *in primis* non possono non farsi carico di effettuare AIR, ATN e schede finanziarie ben strutturate e definite in ogni punto; questo va evidenziato perché, come si avrà modo di rilevare, è particolarmente funzionale all'istruttoria legislativa nelle Commissioni di merito e al Comitato per la legislazione chiamato a verificare una serie di *informazioni* che vanno corredate agli atti normativi in corso di approvazione. Un compito che richiede alta competenza in materie trasversali e non circoscritta alle sole scienze giuridiche e che, purtroppo, non è soddisfatta per la mancanza di adeguate professionalità di diversa preparazione scientifica, essendo tali uffici composti principalmente da giuristi con evidenti ricadute negative sul contenuto della scheda finanziaria e delle schede tecniche.

Esistono, poi, numerose altre criticità che inevitabilmente incidono sull'istruttoria che si sviluppa nelle Commissioni chiamate ad analizzare lo schema di disegno di legge proveniente dal Governo che se fosse supportato da un'adeguata scheda tecnico-normativa ridurrebbe i tempi di approvazione, invece notevolmente dilatati a causa di mere *parafrasi* del disegno di legge che nulla hanno a che vedere con le caratteristiche delle relazioni tecniche di accompagnamento.

È pur vero che anche il Parlamento da sempre è stato poco sensibile al tema della buona scrittura delle norme, preoccupandosi più di contrastare l'ipernormativismo del Governo attraverso ostruzionismo e mozioni di sfiducia piuttosto che rafforzare i canali di collaborazione che lo stesso esecutivo aveva timidamente cercato di percorrere in passato in favore di "un procedimento legislativo razionale che garantisca, a monte ed

³⁴⁴ I. Ciolli, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 54.

a valle dell'approvazione delle leggi, informazione, progettazione e monitoraggio funzionale ad un prodotto normativo di qualità”³⁴⁵ in grado di trovare applicazione in modo efficiente ed efficace.

Soltanto a partire dalla circolare dei Presidenti delle Camere del 10.01.1997 sulle linee guida per la qualità delle regole e dalla riforma dei regolamenti parlamentari dello stesso anno il legislatore ha iniziato ad essere maggiormente sensibile al tema istituendo – soltanto alla Camera – il Comitato per la legislazione (su cui, *infra*, Cap. V) e un’articolata procedura istruttoria contenuta nell’art. 79 R.C.

In particolare, per la prima volta, i regolamenti parlamentari parlano espressamente di <<procedimento>> (art. 79, c. 1 R.C.) volto all’acquisizione di una serie di elementi informativi a partire dalla formulazione del testo – quindi *drafting* formale, organizzazione del testo, struttura della frase, linguaggio normativo, ricorso ad altre scienze diverse da quella giuridica – fino agli <<elementi necessari per verificare la qualità delle disposizioni contenute nel testo>> (art. 79, c. 4 R.C.)³⁴⁶, accogliendo una nozione di *drafting* ampiamente dilatata che coincide con la necessità di informare le procedure normative ad obiettivi e criteri specifici sulla base di un utilizzo ottimale e non sporadico delle risorse previa misurazione del grado di accettabilità dell’intervento da parte degli *stakeholders*.

L’art. 79, c. 5 R.C., peraltro, parla esplicitamente di <<relazioni tecniche>> che il Governo è tenuto a fornire alla Commissione di merito costituite, si presume, da AIR e ATN prefigurando una “processualizzazione di provvedimenti pubblici quale metodo

³⁴⁵ R. Bettini, *Presunta inflazione legislativa, drafting sostanziale e nuovi approcci allo studio dell’efficienza degli apparati*, in *Riv. trim. sc. amm.* 3/4, 1997, pp. 28-29

³⁴⁶ In particolare, l’art. 79, c. 4, lett. a), b, c) e d) espressamente dispongono: <<Nel corso dell’esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l’efficacia delle disposizioni contenute nel testo. L’istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la necessità dell’intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell’Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell’intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l’adeguatezza dei termini previsti per l’attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l’inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi>>.

(democratico, ma anche imparziale e trasparente) che conduce alla decisione finale”³⁴⁷ e che già da tempo veniva auspicato da autorevole dottrina³⁴⁸.

L’analisi di fattibilità *ex ante* è fondamentale ancor prima delle fasi dell’istruttoria: condotta meticolosamente permette una ricognizione generale della situazione sulla quale si intende intervenire³⁴⁹ o meno e se farlo con fonti di rango primario o secondario, in modo da valutare l’impatto che presumibilmente il provvedimento normativo può avere sull’ordinamento giuridico, nei confronti della società nonché l’aderenza ai vincoli e ai principi dell’ordinamento europeo³⁵⁰. Aspetti che non vanno tralasciati se non si vuole *azzoppare* l’istruttoria, allungare i tempi del procedimento legislativo, creare confusione tra gli stessi addetti ai lavori e produrre regole dal contenuto poco chiaro ed ambiguo.

Si rileva, tuttavia, che mentre i regolamenti parlamentari impongono il rispetto del principio di economia procedurale³⁵¹, precisando che va necessariamente effettuata un’adeguata istruttoria, non ne specificano il contenuto che, in parte, è delineato dalla circolare del 1997, dimenticandosi di prevedere eventuali sanzioni in caso di mancato rispetto³⁵² salvo in due casi particolari definiti dagli artt. 93 e 96-*bis* R.C.; inoltre, poiché le regole per la qualità delle regole sono contenute in circolari e decreti del

³⁴⁷ P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell’indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, ESI, 2007, p. 98.

³⁴⁸ Nello stesso senso, S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 4 ss e A. Predieri, *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 739 ss.

³⁴⁹ Cfr., in generale, E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, Milano, iuffrè, 2003; ma anche L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003; D. Siclari, *L’analisi di impatto della regolazione (AIR) nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in *Foro it.*, 2002, vol. V, p. 45.

³⁵⁰ Così A. Barbera, *Le fonti del diritto del lavoro fra legge e contratto*, in AA.VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 25 ss.; A. D’Aloia, *art. 39 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 811 ss.; G. Giugni, *Sub art. 39 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979, p. 282; M. Grana, *La valutazione degli effetti della normazione*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3-4/97, p. 127 ss.; anche L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 107; O. Mazzotta, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *Riv. it. dir. lav.*, vol. 1/2001, p. 223 ss.; P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell’indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, p. 107.

³⁵¹ Come si ricava dagli artt. 10, R.C., 79, c. 1, R.C., 84, R.C. e art. 101, R.S., riferendosi, in particolare ad una *economia sugli emendamenti* visto il loro utilizzo prevalentemente a fini ostruzionistici in alcune legislature e/o in momenti chiave del procedimento legislativo.

³⁵² Ad esempio, nell’art. 79, c. 7 R.C. viene specificato che <<qualora il Governo non fornisca nei tempi stabiliti i dati e le informazioni richieste dalla Commissione senza indicarne il motivo>>, il Presidente della Camera individua un ulteriore <<termine per la presentazione delle relazioni all’Assemblea ai sensi dell’art. 81>> sebbene <<in caso di tardivo o mancato impedimento da parte del Governo>> se ne tiene soltanto conto senza alcuna sanzione.

Presidente del Consiglio dei Ministri, sul piano delle fonti non possono certamente avere alcuna forza cogente verso le leggi irrispettose di tali direttive; ciò è confermato dal fatto che il d.P.C.M. n. 107/2008 prevede espressamente che in caso di mancanza della scheda AIR da allegare ad un ddl questo non può essere discusso in preconsiglio bloccando, di fatto l'iter; ovviamente ciò non è mai accaduto e una grande quantità di schemi di atti normativi del Governo approdano in Commissione con queste evidenti deficienze.

Non si dimentichi, ancora, che gli stessi regolamenti parlamentari non possono essere elevati a parametro per consentire alla Corte di annullare una legge *mal scritta* promulgata in violazione di adeguate procedure; nemmeno le recenti e timide aperture da parte della Consulta contenute nella s.n. 120/2014 fanno ben sperare, se non altro per la specificazione del *thema decidendum* assai limitato qualora il Giudice delle leggi decidesse di superare questo *antico retaggio*. qualcuno ha fatto appello al buon senso del Capo dello Stato cercando di richiamare l'attenzione al tema utilizzando il veto sospensivo, come peraltro è accaduto alcune volte con la Presidenza Ciampi³⁵³; ma è ben vero che una soluzione del genere non pare possa percorrersi per i vistosi limiti di tale *potere* presidenziale.

Ma vi è di più, perché mentre alla Camera il riferimento alla qualità della legislazione è esplicitato dagli artt. 16-bis, 93, 96-bis e 79 R.C., al Senato mancano disposizioni con queste caratteristiche e si affida un compito così delicato alla Commissione affari costituzionali o al Servizio per la qualità degli atti normativi.

D'altra parte, in entrambi i rami del Parlamento sono proprio le strutture di supporto ad essere maggiormente sensibili al tema della qualità della normazione riconoscendo alla fase dell'istruttoria il momento migliore per accrescere la chiarezza della legge garantendole maggiore centralità nel sistema delle fonti³⁵⁴. Le strutture di supporto tecnicamente svolgono un'assistenza strumentale dal punto di vista della realizzazione delle politiche pubbliche³⁵⁵ perché sono in grado di fornire dati altamente

³⁵³ Su cui, A. Cardone, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi*, in *Dem. dir.*, n. 1/2004, ma anche L. Lorello, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo "custode" della qualità della legislazione?*, in *Nuove autonomie*, 2005.

³⁵⁴ Così anche L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 18 ss.

³⁵⁵ *Contra*, P. Zuddas, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi al miglioramento della qualità della legislazione*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 15; ma anche F. Garella e C. D'Orta, *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Bari, 1997, p. 111 ss.

tecniche e approfonditi sulla base di una intensa attività di studio, ricerca, informazione e documentazione; precedono l'attività legislativa ponendosi come "strumento di garanzia verso l'interno e configurandosi come garante del rispetto delle regole del gioco in senso alle assemblee legislative"³⁵⁶ e delle disposizioni regolamentari che tentano di salvaguardare il principio della qualità della legislazione.

Ad onor del vero, la prassi dimostra che relazioni e dossier, non essendo per nulla vincolanti, o hanno poco seguito oppure vengono richiamate per sostenere le posizioni politiche di un determinato schieramento, snaturandone la funzione se si tiene anche conto del contesto nel quale tale attività di supporto è svolta; essa facilmente presenta elevati profili di politicità³⁵⁷ dimenticando il fatto che chi siede dietro le scrivanie di queste strutture è un funzionario *di* Stato e non *dello* Stato³⁵⁸ e che "l'attività ausiliaria al procedimento legislativo si pone principalmente in termini di consulenza (e, a monte, di ricerca, raccolta ed elaborazione dei dati) che riveste [...] un rilievo fondamentale a garanzia del principio di autonomia del Parlamento, segnatamente in termini di sottrazione alla dipendenza informativa del Governo"³⁵⁹.

3.3.1. Nell' istruttoria. L'istruttoria è la fase più importante del procedimento legislativo³⁶⁰, il momento "maggiormente idoneo nel quale collocare possibili interventi volti a migliorare la qualità dell'atto legislativo"³⁶¹ poiché si procede alla raccolta di dati e informazioni, richiedendo, altresì, eventuali chiarimenti a soggetti esterni al Parlamento e valutando, così, anche "il complesso quadro definitorio comprensivo delle connotazioni di coerenza, efficienza e ragionevolezza della norma giuridica, poiché l'emanazione della decisione legislativa non si esaurisce nel rapporto tra Autorità e

³⁵⁶ E. Cheli, *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in AA.VV., *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Atti del Convegno organizzato dal Sindacato unitario dei funzionari parlamentari della Camera dei Deputati, Roma, 5-6- giugno, 1981, Roma, Camera dei Deputati, 1983.

³⁵⁷ P. Zuddas, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo*, cit., p. 16.

³⁵⁸ Nella ben nota distinzione proposta da V.E. Orlando e riportata da R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti. Per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato*, in *Riv. storia dir. it.*, 1987, Vol. LX, p. 97 ss; ma anche da M. Pacelli, *Interno Montecitorio. Storie sconosciute*, Milano, Giuffrè, 2000.

³⁵⁹ P. Zuddas, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo*, cit., p. 24.

³⁶⁰ Così anche P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, p. 83; ma anche R. Dickmann, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, p. 207 che parla di "momento cruciale".

³⁶¹ L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 18.

libertà, ma rappresenta soprattutto un momento di definizione organizzativa ed efficace delle dinamiche dei rapporti sociali»³⁶².

In realtà esiste anche un ulteriore profilo dell'istruttoria che affonda le sue radici direttamente nell'art. 72 Cost. e che trova la relativa specificazione nell'art. 79 R.C., diretta a garantire la qualità della normazione nel suo *momento tecnico*: c'è chi ha distinto tra istruttoria preventiva (o formale) e istruttoria sostanziale³⁶³ che non sono altre che la *doppia faccia* della qualità della legge: la prima va riferita alla cura del linguaggio e all'uso appropriato dei termini, mentre il secondo aspetto attiene all'analisi di fattibilità del prodotto normativo.

Come si è già avuto modo di accennare precedentemente, la prima fase dell'istruttoria è svolta essenzialmente dagli apparati di supporto (e per gli oggetti di propria competenza dal Comitato per la legislazione, su cui, vedi *infra*, Cap. V); per questo motivo, a margine della riforma dei regolamenti parlamentari del 1997 si avvertì un'esigenza diffusa di potenziarli in modo da renderli un punto di forza per le stesse Commissioni nell'ambito di tale fase³⁶⁴; in particolare, il Servizio studi e il Servizio per la qualità degli atti normativi della Camera e del Senato stanno avendo una felice esperienza sia per le numerose sollecitazioni che ricevono dagli organismi interni del Parlamento sia per i dossier che producono, particolarmente analitici e completi. Se da studi di così pregevole fattura vengono fuori regole di pessima qualità vuol dire che le dinamiche interne ai gruppi parlamentari e le ragioni politiche del consenso spingono in altre direzioni rendendo vano il lavoro certosino svolto dai funzionari delle strutture di supporto nel tentativo di rivitalizzare le disposizioni di cui all'art. 79, c. 4, R.C.; in particolare, è proprio tale articolo lo snodo fondamentale di tutta l'istruttoria legislativa: al primo comma assegna l'organizzazione complessiva dell'attività al Presidente della Commissione di merito con l'avvio dell'esame preliminare caratterizzato dal *dovere* di procedere all'acquisizione dei necessari elementi informativi e di curare la formulazione

³⁶² P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, p. 83, ma anche R. Bettini, *Ancora in tema di progettazione legislativa e copertura amministrativa delle leggi*, cit., p. 46.

³⁶³ R. Dickmann, *Il drafting come metodo della normazione*, in S. Traversa e A. Casu (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998, distingue tra *drafting* formale e diffuso, p. 281 ss.

³⁶⁴ In particolare, l'On. Benvenuto nella seduta della Giunta per il regolamento del 24.06.97 segnalava la necessità di potenziare l'apparato di supporto in conseguenza dell'accresciuta mole di lavoro a cui erano sottoposte le Commissioni di merito tanto da rendersi innegabile la previsione di meccanismi di disciplina che evitino l'utilizzo delle strutture in modo dilatorio e ostruzionistico; ancora, l'On. Bolognesi sottolineò sempre l'esigenza di potenziare le strutture di consulenza tecnica delle Commissioni paventando il rischio che la nuova disciplina regolamentare in esame irrigidisca notevolmente l'attività istruttoria.

del testo articolando i diversi passaggi istruttori in modo da garantire “l’esigenza primaria di pervenire alla definizione di un testo base capace di soddisfare innanzitutto i requisiti dell’art. 79, c. 4, R.C., nonché quelli indicati nelle circolari presidenziali sull’istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997”³⁶⁵; è ben vero, tuttavia, che nonostante sia sottesa un’attività istruttoria così complessa e articolata non può configurarsi “un sistema di acquisizione coercitiva di notizie e documenti”³⁶⁶ peraltro frequentemente sacrificato a causa di tempi ristretti in cui deve esplicarsi e di adempimenti che spesso non vengono rispettati.

Il riferimento alle modalità attraverso cui *deve* essere svolta *l’istruttoria sostanziale* è specificata nel successivo comma 4 dell’art. 79 R.C.: mentre il comma 2 sembra riferirsi all’*istruttoria formale*, – svolta essenzialmente dalle strutture di supporto – la disposizione in commento richiede di tener conto:

a) della necessità dell’intervento legislativo con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; questa fase preventiva è funzionale alla verifica della necessità dell’intervento normativo e se è preferibile intervenire attraverso una fonte secondaria piuttosto che con una fonte primaria;

b) della conformità della disciplina alla Costituzione, della compatibilità con la normativa dell’Unione europea e del rispetto delle competenze delle Regioni e delle Autonomie locali; viene qui espressa la preoccupazione che la normativa oggetto dell’esame in Commissione possa esprimere profili di incompatibilità nei confronti di queste tre sfere; in particolare, nessun problema applicativo dovrebbe comportare il rispetto delle disposizioni degli artt. 117 e 118 Cost., se non altro per la possibilità che ha la Corte di dichiarare una norma che sia in contrasto con uno di questi parametri; diverse questioni attengono gli altri due profili: richiedendo il rispetto dei principi desunti dall’ordinamento europeo si è inteso ridurre al minimo contenziosi che le regole oscure potrebbero generare e, in proposito, alcuna disposizione del regolamento della Camera sembra interessarsi a questo aspetto così delicato soprattutto se rapportato al momento storico attuale dove le principali scelte normative sono orientate dalle istituzioni europee soprattutto in ambito fiscale; al contrario, al Senato, l’art. 23, c.1 del

³⁶⁵ R. Dickmann, *L’istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, cit., p. 281.

³⁶⁶ P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell’indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, p. 142.

regolamento prevede espressamente la <<competenza generale>> della Commissione politiche dell'Unione europea ad esprimere osservazioni e proposte sugli schemi di atti normativi del Governo che comportano l'applicazione dei Trattati dell'Unione Europea (art. 23, c. 3, R.S.), sancendo altresì l'obbligo per le Commissioni cui è stato deferito il disegno di legge di chiedere il parere alla stessa Commissione *de qua*. Per quanto concerne il profilo della compatibilità a Costituzione, l'esame va preliminarmente disposto dalla I Commissione, anche se non è detto che ulteriori elementi di incostituzionalità *prima facie* non rilevati possano palesarsi nel prosieguo;

c) della definizione degli obiettivi dell'intervento e della congruità dei mezzi individuati per conseguirli, dell'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché degli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; è questa la fase più calda e difficoltosa dell'istruttoria sostanziale intesa come *analisi di fattibilità* e dove vanno valutate le possibilità di successo del provvedimento normativo ed eventuali effetti indesiderati che può provocare, mettendo a confronto "i vantaggi rispettivi dell'intervento e del non intervento"³⁶⁷ attraverso la verifica dell'impatto amministrativo, sociale, giuridico e finanziario, anche con il supporto delle altre Commissioni che potrebbero riconoscersi in parte competenti³⁶⁸.

d) dell'inequivocità e della chiarezza delle disposizioni, nonché della congrua sistemazione della materia in articoli e commi che parrebbe richiamare la competenza del Comitato per la legislazione il quale, attraverso la formulazione di osservazioni, condizioni e raccomandazioni, potrebbe suggerire alla Commissione di merito di adottare un testo base anche notevolmente diverso da quello iniziale, se non altro per la necessità di adeguarlo agli elementi raccolti durante l'istruttoria.

A tal proposito, le Commissioni detengono un ventaglio di strumenti a disposizione molto variegato: oltre ai *pareri incrociati* con le altre Commissioni, è possibile procedere alla raccolta di dati attraverso istituti di ricerca esterni, richiedere la consulenza al CNEL nelle materie di propria competenza (art. 49 R.S. e art. 146 R.C.) con la possibilità per lo stesso di effettuare studi e indagini (art. 147 R.C.); o ancora la

³⁶⁷ R.Pagano, *La valutazione legislativa*, in *Rass. parl.*, n. 4/98, p. 994.

³⁶⁸ Cfr., in tal senso, N. Lupo, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, cit., p. 73; R.Pagano, *La valutazione legislativa*, cit., p. 966; B. Polverari, *La riforma del regolamento della Camera (profili essenziali)*, in *Iter legis*, maggio-giugno 1999, p. 35 ss; C. Tucciarelli, *Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e della XIII legislatura*, in S. Traversa e A. Casu (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, cit., p. 195.

previsione per cui è possibile commissionare all'ISTAT la rilevazione di statistiche *ex art.* 145 R.C. (non è prevista una disposizione dello stesso tenore nel regolamento del Senato), ovvero chiedere chiarimenti e informazioni alla Corte dei Conti (art. 148 R.C. e art. 76-*bis* R.S.).

Pur non essendo espressamente previste come tali se non per i disegni di legge finanziari³⁶⁹, non meno importanti sono le *audizioni* di cui si è fatto da sempre un utilizzo diffuso per il notevole supporto tecnico fornito dagli esperti della materia oggetto d'esame.

Altro elemento da considerare è la possibilità di chiedere al Governo informazioni attraverso la predisposizione di relazioni tecniche (art. 79, c. 5 R.C. e art. 76-*bis* R.S.) che si presume debbano contenere i profili evidenziati dalle schede AIR e ATN previste già all'indomani della l. n. 59/97.

Nonostante uno strumentario così ricco e articolato, ancora la decisione legislativa finale difficilmente riesce ad essere aderente ai canoni della *better regulation*; in questa fase, più di ogni altra si percepisce con chiarezza che il problema non è soltanto politico, ma anche giuridico e culturale: giuridico perché mancano delle disposizioni di coordinamento nelle fasi di discussione del provvedimento normativo alla Camera e al Senato scontando conseguenze negative sul piano dell'economia procedurale e della definizione dei contenuti; culturale perché gli studi sulla fattibilità delle leggi sono per lo più condotti al di fuori del Parlamento incontrando resistenze e opposizioni da parte dei gruppi organizzati – lobby e sindacati³⁷⁰ – che premono sul decisore politico orientandone le scelte³⁷¹; in più sono difficilmente controllabili da parte dello Stato ed è principalmente per questo motivo che, al contrario, andrebbero regolati relativamente all'attività effettuata nel loro unico “domicilio istituzionale”³⁷² idoneo ad essere sede di integrazione tra *momento tecnico* e *momento politico*, con garanzie di pubblicità e trasparenza.

³⁶⁹ Anche se, in realtà, non soltanto alcune disposizioni permettono ai proponenti di essere sentiti sulla proposta di legge, ma un varco viene aperto dall'art. 144, c. 2, R.C. laddove si afferma che nella fase delle indagini conoscitive <<le Commissioni possono invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine>>.

³⁷⁰ Su cui G. Pasquino, *Gruppi di pressione* (voce), in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, cit., p. 469 e, dello stesso autore, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Roma, Laterza, 2008.

³⁷¹ In tal senso cfr., V. Di Ciolo, *Le fonti sulla progettazione legislativa in Italia. Appunti per uno studio*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3-4/97, pp. 60-61.

³⁷² D. Fisichella, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, in *Riv. it.sc. pol.*, 1980, p. 71.

3.4. La “qualità democratica”: partecipazione e trasparenza. La crisi della rappresentanza politica ha riproposto in primo piano l’attenzione alle pratiche di partecipazione e alle esigenze di trasparenza dettate dalla necessità di “ottenere una nuova legittimazione delle Camere e compensare l’eclissi di consenso alle forme politiche conosciute che hanno dominato lo scenario recente”³⁷³; non a caso, il legislatore viene chiamato a realizzare un ponte tra governanti e governati per dare voce a esigenze, richieste e necessità dei cittadini³⁷⁴ in modo da ricavare una realtà filtrata dal sociale³⁷⁵ e al contempo garantire che i processi decisionali parlamentari siano correttamente calibrati nel difficile rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa³⁷⁶ nel senso di “ulteriore democratizzazione della democrazia [...] sempre da migliorare e conquistare”³⁷⁷, metodo di conoscenza di come stanno veramente le cose nella realtà: aspetto funzionale per calamitare l’attenzione dell’opinione pubblica nel *law-making process* a supporto delle misure di *public policy* specie se impopolari, ma necessarie³⁷⁸.

Un aspetto particolarmente importante perché sottende un rovesciamento del rapporto intrinseco nella forma di stato dove i destinatari diventano protagonisti e influenti nelle scelte dei governanti, mentre questi ultimi, da unici detentori del potere regolatorio si trasformano in poco più che notai di un processo decisionale che li vede partecipanti prima ancora che gestori³⁷⁹.

La partecipazione resta funzionale per comprendere la realtà dei fatti – così come anche sottolineato nel d.P.C.M. dell’ 11 settembre 2008, n. 170 così come modificato dal d.P.C.M. del 16.01.2013 – ed è un principio costituzionalmente riconosciuto allorquando lo si menziona espressamente nell’art. 3, c. 2 Cost. in evidente rapporto con lo sviluppo dei diritti della persona umana³⁸⁰ come fattore di promozione

³⁷³ D. Piccione, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all’avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in *Rivista AIC*, n. 3, in /2013, p. 1.

³⁷⁴ In tal senso, cfr. P. Norton, *Parliaments in the 21st century: the representative challenge*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012, p. 7.

³⁷⁵ G. Pasquino, *Gruppi di pressione* (voce), cit., p. 469..

³⁷⁶ Su cui, cfr. L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 287 ss.

³⁷⁷ U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 2.

³⁷⁸ In tal senso, anche P. Norton, *Parliaments in the 21st century: the representative challenge*, cit., p. 11.

³⁷⁹ Così anche U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, p. 4.

³⁸⁰ Lo stesso U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 7, sottolinea che “la partecipazione vi è prevista come obiettivo dell’opera di trasformazione sociale affidata alla Repubblica,

della vita individuale nelle formazioni sociali³⁸¹ mediante il quale esercitare parte della sovranità di cui è espressione l'art. 1 Cost.: soltanto ponendosi in una prospettiva del genere la partecipazione può essere considerata un "principio fondamentale delle regole e delle istituzioni democratiche"³⁸².

La partecipazione, però, da sola non basta: accanto ad essa si richiede trasparenza e un'adeguata informazione che assicuri la parità di accesso a tutti i partecipanti a favore di un Parlamento sempre più *open*; su questo aspetto i regolamenti parlamentari contengono numerose disposizioni che da un lato esaltano il profilo della pubblicità dei lavori³⁸³, ma dall'altro non contengono alcun riferimento esplicito alla partecipazione degli interessati.

Sarebbe auspicabile superare le criticità rilevate in vista di un recupero della legittimazione dell'organo rappresentativo e della fiducia popolare che "non può essere raggiunta solo attraverso ciò che accade all'interno delle istituzioni, ma piuttosto quale conseguenza delle connessioni dirette che queste ultime creano con i cittadini"³⁸⁴.

Certamente si tratta di una sfida difficile e impegnativa, ma senz'altro potenzialmente in grado di "riposizionare il legislatore là dove deve stare, al cuore della democrazia rappresentativa"³⁸⁵.

3.4.1 Il "lato oscuro" della "qualità democratica": i gruppi di pressione. Il tema della partecipazione e della trasparenza va rapportato ad un fenomeno che è andato via via consolidandosi giocando un ruolo cruciale nel procedimento di formazione della legge.

I gruppi di pressione esercitano una spinta *bidirezionale* nei confronti del regolatore: da un lato abbiamo le vere e proprie *lobby* che si sono sapute inserire

collegato a quello del pieno sviluppo della persona umana, ma è chiaro che accanto alla natura di scopo essa vale anche come strumento per quello scopo: infatti si raggiunge partecipazione come forma di capacitazione solo partecipando, praticando (e anche promuovendo) partecipazione.

³⁸¹ Su questo tema, cfr. A. Barbera, *Commento all'art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna, Zanichelli, 1975.

³⁸² U. Allegretti, *Le basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem dir.*, n. 3/2006, p. 154.

³⁸³ Art. 6 R.C., art. 17, c. 2, R.C., art. 120 R.C., art. 129 R.C., art. 137 R.C., art. 139-bis R.C., art. 149 R.C. e l'intero Capo XII dedicato appositamente alla pubblicità dei lavori; art. 33 R.S., art. 48 R.S., art. 57 R.S., art. 60 R.S., art. 98 R.S., art. 115 R.S., art. 116, c. 4, R.S., 139-bis (nota in calce) R.S., art. 165, c. 2, R.S.

³⁸⁴ L. Di Majo *Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare nel Regno Unito*, in P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, cit., *passim*.

³⁸⁵ P. Norton, *Parliaments in the 21st century: the representative challenge*, cit., p. 11.

perfettamente negli spazi lasciati dalla crisi dei partiti configurandosi ormai come “fenomeno intimamente connesso allo sviluppo delle democrazie”³⁸⁶, dall’altro anche i sindacati non possono non rientrare in questo fenomeno se si considera che gli interessi di cui sono portatori hanno spesso trovato accoglimento nelle segrete stanze degli uffici legislativi del Governo.

La Costituzione contiene alcune disposizioni – artt. 2, 18 e 49 – che riconoscono la partecipazione di alcuni soggetti al procedimento legislativo tra cui rientrano evidentemente anche i gruppi di pressione, se non altro per il merito che hanno avuto nella creazione di circuiti di collegamento tra società e apparato pubblico, in grado di conferire un’impronta marcatamente pluralistica e partecipativa³⁸⁷ e permettere il controllo dei cittadini su contenuti e decisioni del regolatore³⁸⁸.

Inoltre, a differenza dei partiti, le *lobby* riescono a calamitare interessi diversi a prescindere dall’appartenenza ad una determinata ideologia – anche politica – consentendo la più ampia forma di partecipazione avverso gli interessi di cui i partiti si fanno portatori³⁸⁹ e superando, di fatto, le criticità applicative che da sempre hanno caratterizzato l’art. 50 Cost. e l’art. 71 Cost.

Resta tuttavia un profilo che va considerato e che è uno snodo cruciale per l’attività delle *lobby*: l’assenza di una regolamentazione esplicita che disciplini le modalità di accesso dei gruppi di pressione alla decisione pubblica³⁹⁰; ad oggi, sono poche le disposizioni di riferimento previste dalla normativa vigente e, in particolare,

³⁸⁶ L. Petrillo, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in www.ildirittoamministrativo.it, p. 2.

³⁸⁷ Così anche U. Allegretti, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, Vol. V, 1984, p. 215; A. Barbera, *Sub art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 106 ss.; S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit. p. 86 ss; A. Predieri, *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi*, cit., p. 35 ss.; P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell’indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, p. 98.

³⁸⁸ Cfr. C. D’ D’Orta e V. Di Porto, *L’attività di drafting legislativo: strutture, regole e strumenti*, in *Rass. parl.*, 1995, p.17 ss, in cui sostengono che il *drafting* si pone a metà strada tra il momento tecnico e il momento politico con il rischio che possa influenzare le scelte politiche e di merito del Parlamento; v. anche L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 84.

³⁸⁹ Nello stesso senso, v. V. De Santis, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013.

³⁹⁰ Al contrario, invece, di quanto avviene in alcuni ordinamenti. In particolare, è altamente positiva l’esperienza del Regno Unito, dove il fenomeno è regolamentato sia attraverso una disciplina che riguarda l’aspetto *interno* dei gruppi di pressione, sia il loro rapporto con il regolatore, ossia l’aspetto *esterno*. Su questo argomento, si permetta di rinviare a L. Di Majo, *Gli strumenti di conoscenza dell’attività parlamentare del Regno Unito*, in P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, cit., *passim*.

dai regolamenti parlamentari che non menzionano limiti e modalità di assunzione di questa delicata forma di *consulenza*: l'art. 143 R.C. e l'art. 47 R.S. prevedono l'audizione formale di Ministri, dirigenti della pubblica amministrazione ed <<enti pubblici anche con ordinamento autonomo>> (art. 143 R.C.) ovvero <<Enti sottoposti al loro controllo>> (art. 47 R.S.), ma nulla specificano riguardo a società di diritto privato e a rappresentanti di interessi costituzionalmente tutelati, sebbene si ritiene rientranti anch'essi tra quei soggetti che possono fornire circostanze utili ai fini dell'indagine istruttoria³⁹¹; più spesso si ricorre alle audizioni informali, momenti privilegiati per le *lobby* dove vengono resi espliciti – peraltro ai Comitati permanenti ex art. 22, c. 44 R.C. e non alle Commissioni, con tutto quel che segue in merito a pubblicità e trasparenza – le loro posizioni e i loro *suggerimenti* in merito ai disegni e alle proposte di legge.

Il profilo critico risiede in particolare nella carenza di una disciplina che specifichi le modalità di acquisizione dei dati, chi può essere ascoltato e come garantire un equilibrato bilanciamento tra interessi confliggenti, nel senso che solo un vero pluralismo di interessi permette alla partecipazione di essere un elemento di forza per la qualità delle norme.

La tentazione di lasciare le cose così come stanno è molto forte: non si tratta, così come è stato erroneamente affermato, di una sorta di “diffidenza nei riguardi del fenomeno in esame”³⁹², ma di garantire una forma di influenza ad esclusivo appannaggio delle *lobby* più forti e radicate e, dunque, agli interessi maggiormente rappresentativi.

Ora, nonostante la Corte Costituzionale abbia di fatto legittimato un fenomeno del genere (Corte Cost., s.n. 290/74 e s.n. 379/04) riconducendolo in radice a disposizioni costituzionali, non può non auspicarsi un intervento normativo di dettaglio che tenga conto anche delle esigenze delle minoranze sottorappresentate permettendo anche a queste di poter *dire la loro* nel delicato passaggio dell'istruttoria legislativa.

³⁹¹ Cfr. Camera dei Deputati, *Boll. Giunte e Comm parl.*, Giunta per il regolamento, XVII legislatura, 12 dicembre 2013, all. 1, p. 37 ss.

³⁹² G. Moggi, *Disciplina e forme di pubblicità dell'attività parlamentare nell'ordinamento italiano*, in P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, cit., p. 69.

Di progetti di legge ne sono stati presentati molteplici nel corso degli anni³⁹³ senza che si arrivasse alla discussione in Aula, così lasciando a questi soggetti di tracciare percorsi *extraistituzionali* di dubbia legittimità per influenzare i pubblici poteri: un fenomeno che se correttamente regolarizzato porterebbe evidentemente maggiori benefici alla partecipazione, alla trasparenza e alla qualità (democratica) delle regole.

4. *Il lungo cammino delle riforme inattuate o deficitarie; verso una nuova stagione?* Dall'analisi complessiva emerge una questione cruciale che deve essere il punto di partenza per bilanciare i rapporti tra Governo e Parlamento.

Costituzione, sistemi elettorali e regolamenti parlamentari formano lo spartito sul quale leggere il rapporto tra Governo e Parlamento perché è lì che si misura la forza di quest'ultimo, anche in relazione al sistema delle fonti il quale si pone senz'altro come elemento fondamentale nella forma di governo, essendo la produzione normativa primaria il cuore della funzione parlamentare dalla quale la maggior parte delle problematiche si diffondono influenzando le funzioni ispettive e valutative.

Non è stato sufficientemente sottolineato che le riforme costituzionali, dei regolamenti parlamentari e delle leggi elettorali hanno sempre camminato su binari diversi, sviluppandosi per compartimenti stagni e dimenticandosi che governabilità, legittimazione democratica e regole del gioco parlamentare vanno tenute insieme perché assumono, nella stessa misura, un ruolo determinante nell'equilibrio della forma di governo³⁹⁴.

Nonostante si parlasse già nel 1979 di "grande riforma"³⁹⁵, ci si accorge che i contenuti di un imponente intervento di ristrutturazione del sistema sono stati da sempre racchiusi in un orizzonte limitato, sviluppandosi poi a macchia di leopardo, per grandi macroaree e senza una logica determinata.

³⁹³ Tra i più noti, si ricordi la proposta Senese del 1976; il ddl Santagata deliberato dal Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2007, senza che venisse discusso in Parlamento; per finire, la proposta dell'On. Sereni, A.C. 724, che giace nel limbo della programmazione dei lavori.

³⁹⁴ Una ricostruzione lucida è stata fatta solo recentemente da S. Ceccanti, *I cambiamenti costituzionali*, in L. Califano e M. Rubechi (a cura di), *Guida ragionata alla Costituzione italiana*, Maggioli, 2013 e da V. Lippolis, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014*, in *Rass. parl.*, n. 1/2014, p. 103 ss.

³⁹⁵ G. Acquaviva e L. Covatta, *La <<grande riforma>> di Craxi*, Marsilio, 2010.

In particolare, i cambiamenti costituzionali hanno galleggiato tra riforme strutturali – Titolo V – e interventi di settore che hanno avuto un impatto irrilevante sulla forma di governo – come, ad es., la l. cost. n. 2/63 – e interventi più imposti che condivisi e presentati come necessari che hanno alimentato le mire espansionistiche del Governo in Parlamento – da ultimo, la l. cost. n. 1/2012 sull’equilibrio di bilancio.

A fronte di queste poche riforme costituzionali andate in porto, si registrano numerosi fallimenti; peraltro, da più parti si è sottolineato che da più di trent’anni si parla di *grande riforma*, ma fra le varie proposte più o meno condivisibili che si sono succedute o non si sono concretizzate – tra i quali, Commissione Bozzi, Nilde Iotti, D’Alema, bozza Violante – o non sono state discussi – A.C. 4275, XVI legislatura – o sono state bocciate dal referendum costituzionale – A.C. 4826, pubblicata sulla G.U. del 18.11.05, ai sensi dell’art. 3, comma 1, l. n. 352/1970 – o si sono rivelate un fallimento nell’applicazione – riforma del Titolo V.

Diversamente è accaduto per le leggi elettorali: escludendo la breve vita della l. n. 148/53, meglio conosciuta come *legge truffa*, diversi effetti sulla forma di governo hanno avuto la legge Mattarella e la legge Calderoli; non può tacersi, infatti, che il sistema elettorale “misto” abbia prodotto gli unici *governi di legislatura* benché, nella sostanza, questi fossero *di coalizione*; il risultato cambia a partire dall’entrata in vigore della l. n. 270/05 dove l’asimmetrica distribuzione del premio di coalizione porta alla formazione di una maggioranza amplissima alla Camera, mentre al Senato una risicata. I limiti di una legge elettorale mal congegnata andava nella direzione di rafforzare la legittimazione del Governo attraverso l’indicazione – ma non l’elezione – del *leader* di uno schieramento non faceva i conti con la tendenza a formare coalizioni così disomogenee al proprio interno tanto da essere funzionali a vincere le elezioni e superare le soglie di sbarramento, ma inadatte a formare un governo *di lungo periodo* sfaldandosi a livello parlamentare³⁹⁶.

I risultati sono ben noti: non solo si è assistito alla rapida erosione della pur ampia maggioranza politica del Governo Berlusconi IV, ma si è giunti all’imbarazzante situazione per cui le elezioni del 2013 non hanno prodotto una maggioranza in grado di formare il Governo anche per la nascita di un *terzo soggetto* che non ha la caratteristica

³⁹⁶ A. Manzella (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, cit., p.124.

di una coalizione ma che, da solo, aveva i numeri per decidere quale maggioranza formare.

Discorso a parte merita la storia dei regolamenti parlamentari: in questo settore si sono registrate *grandi riforme* ed *interventi di manutenzione* che, tuttavia, non hanno mai preceduto né seguito ad interventi strutturali sul versante costituzionale o sul versante della legge elettorale.

Attraverso le modifiche dei propri regolamenti, il Parlamento ha sempre cercato di adeguarsi ai cambiamenti intervenuti nella prassi, cercando di arginare i segni evidenti della frammentazione partitica attraverso una ricerca costante dell'equilibrio tra dibattito e decisione.

Il 1997 è l'anno di un intervento particolarmente significativo: modifica di ben 36 articoli che sembrano andare nella direzione già tracciata dalla prima grande riforma regolamentare del 1971 che si giustifica nel tentativo di realizzare un nuovo equilibrio tra l'esigenza di recupero di capacità decisionale dell'organo rappresentativo, quello di garanzia delle opposizioni e di sensibilizzazione al tema della qualità della legislazione attraverso il nuovo art. 16-*bis* R.C. che ha istituito il Comitato per la legislazione³⁹⁷.

In un contesto in cui il Parlamento è in uno stato di agonia avanzata, si cerca una terapia in grado di rinverdire quei pochi ma significativi effetti positivi verificatisi dopo la prima grande riforma regolamentare; le intenzioni più che positive del legislatore non sono state tuttavia supportate dalla prassi successiva caratterizzata da un dominio incontrollato del Governo *sul* Parlamento.

Emerge, però, un dato significativo: il Parlamento ha sempre cercato di mantenere un ruolo di primo piano nella forma di governo adattando i regolamenti alle prassi ai cambiamenti esterni. Sembra paradossale che le modifiche regolamentari non siano state seguite da adeguati interventi di riforma costituzionale e di leggi elettorali, in una logica di coordinamento generale che, si crede, non avrebbe potuto che avere effetti positivi.

Non a caso, le disposizioni contenute nei regolamenti, ancorché molto analitiche e puntuali, non sono riuscite a far emergere le potenzialità positive di cui pure sono portatrici.

³⁹⁷ A. Morrone, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, n. 3/1998, p. 449 ss.

Nemmeno la previsione del Comitato per la legislazione di cui all'art. 16-bis R.C. è riuscito ad arginare le prassi patologiche di un procedimento legislativo sempre più piegato alla volontà del Governo, tanto che lo stesso riscopre la comodità dell'uso del decreto legge, in particolare della legge di conversione che viene gonfiata durante l'iter parlamentare³⁹⁸ anche attraverso l'inserimento di emendamenti completamente scollegati rispetto al testo originario del decreto legge, tanto da rendere la legge di conversione non soltanto appesantita dal numero di articoli e commi³⁹⁹, ma anche sganciata in alcune parti dal testo deliberato dal Consiglio dei Ministri.

Patologie sulle quali chi doveva controllare – il Comitato e la Corte Costituzionale – non è riuscito a dare alle prassi una definitiva sterzata perché poco sollecitato e poco ascoltato, o ancora perché ha lavorato per lo più con riferimento a limiti ricalcati su quelli posti dalla l. n. 400/88 [e che sono] parziali e circoscritti nell'ambito del procedimento di conversione in legge⁴⁰⁰ e soprattutto <<sprovvisti della forza costituzionale>> (Corte Cost. n. 391/95, cons. dir. p.to 5), ammettendo così indirettamente “il potere di emendamento alla legge di conversione come espressione di del più generale potere delle Camere”⁴⁰¹ e dimenticandosi che quello stesso potere era per lo più legato all'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo che si garantiva un voto bloccato.

Peraltro, sbarrata la strada della reiterazione ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 360/96, il Governo ha avviato la prassi del maxi-emendamento per imporre le proprie scelte legislative, intervenendo nella fase di discussione degli emendamenti e strozzando il dibattito parlamentare attraverso la presentazione di un unico articolo che compone la legge di conversione, apponendovi la questione di fiducia e bloccando la discussione degli emendamenti successivi.

Con molta fatica la Corte nel corso degli anni, a partire da una “certa ritrosia a pronunciarsi sulla omogeneità o disomogeneità delle norme contenute in decreto legge”⁴⁰² si è a mano a mano spinta a rimettere nei binari della legalità costituzionale il rapporto tra Governo e Parlamento con le importanti pronunce che hanno iniziato a

³⁹⁸ S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014.

³⁹⁹ S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica*, cit.

⁴⁰⁰ G. M. Salerno, *La decretazione d'urgenza*, in *federalismi.it*, n. 1/2014, p. 3.

⁴⁰¹ A. Concaro, *Il sindacato di legittimità del decreto legge*, cit., p. 114.

⁴⁰² N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, cit., p. 85.

demolire prassi dalla dubbia legittimità (Corte Cost. ss. nn. 171/07, 128/08, 22/12, 32/14) sebbene ancora senza il supporto di parametri costituzionalmente vincolanti.

Un sistema così ingolfato ha bisogno di una revisione radicale che, peraltro, già da tempo era stata auspicata.

I tentativi di riforma costituzionale annunciati da più di 30 anni e mai andati in porto non sono andati di pari passo con i numerosi interventi di manutenzione dei regolamenti parlamentari e le modifiche al sistema elettorale.

Ciò ha comportato un inevitabile *caos* perché quando si è trattato di cristallizzare le prassi nei regolamenti parlamentari non si è tenuto conto della necessità di intervenire anche su altri tasselli che sono tutti funzionali alla composizione di un mosaico che possa essere ben definito nei suoi tratti essenziali da mettere al posto dell'attuale figura cubista che l'assetto istituzionale mostra.

Oggi sembra si sia giunti alla consapevolezza per cui la tenuta del complessivo sistema istituzionale si gioca sull'equilibrio tra riforma costituzionale, legge elettorale e regolamenti parlamentari; la prima permette il definitivo superamento del bicameralismo paritario dove, in sintesi, la Camera rimane l'unico ramo del Parlamento che concede la fiducia, mentre al Senato viene affidato essenzialmente il compito di esprimere una valutazione attraverso una *riserva di esame* <<su richiesta di un terzo dei suoi componenti [...] entro dieci giorni>> dall'approvazione della Camera, ex art. 70, c.2, AS-1429-A, aggravando, di fatto il *nuovo* procedimento ordinario perché imporrebbe alla Camera una nuova votazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti per superare il veto del Senato.

Viene, inoltre, snellito il procedimento legislativo anche in previsione di una modifica dei regolamenti parlamentari, come peraltro sembra leggersi tra le righe dell'art. 72, c. 3 AS-1429-A che fa implicito riferimento al voto a data certa per i ddl urgenti.

È previsto il rinvio parziale delle leggi da parte del P.d.R. ex art. 74, c.1 anche per permettere un più veloce riesame delle disposizioni; da segnalare la costituzionalizzazione del principio di omogeneità che raccoglie le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (da ultimo, cfr. s.n. 22/12, ord. n. 34/13 e s. n. 32/14) tentando di riportare il decreto legge nei canoni dell'art. 77 Cost.

Significative appaiono le recenti proposte di riforma dei regolamenti parlamentari che, tuttavia restano ancora allo stato di mera bozza nella proposta deliberata dalla Giunta per il regolamento nella seduta del 12 dicembre 2013 che intervengono sull'iniziativa legislativa, sull'istruttoria, sulla decretazione d'urgenza e sulla definizione dell'ordine del giorno, prevedendo anche un potenziamento del ruolo del Comitato per la legislazione.

Per quel che concerne la riforma elettorale, bisogna andare molto cauti nel parlarne non tanto per la ratio sottesa alla stessa che sembra essere quella di collegare rappresentanza e governabilità superando le censure mosse dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1/14 e che riguardano le liste bloccate e il premio di maggioranza, quanto piuttosto alla definitività del contenuto e delle caratteristiche complessive che sembrano ben lontane dall'essere definitive.

Ora, al di là di quali saranno gli sviluppi che si avranno su questi tre versanti c'è da registrare l'indubbia nota positiva per cui si è finalmente compreso cosa vuol dire *grande riforma*; si è convinti che, al di là di alcune criticità che comunque appaiono tutt'altro che insuperabili, sia arrivato il momento di "prendere sul serio"⁴⁰³ questa ventata di rinnovamento istituzionale cogliendo al volo l'occasione che si sta presentando e non lasciarsi abbandonare all'idea sventolata da più parti di una "presunta deriva autoritaria"⁴⁰⁴ perché il contesto in cui ci troviamo mostra chiaramente che non è possibile rimanere dove si è trovando "argomenti tesi a difendere lo *status quo*"⁴⁰⁵.

È il momento che riforme costituzionale, elettorale e regolamentare inizino ad andare di pari passo, o quantomeno a succedersi secondo una logica ragionata anche mediante lavori congiunti tra le varie Commissioni competenti, così da partorire testi organici e coordinati tra di loro.

⁴⁰³ S. Staiano, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014.

⁴⁰⁴ S. Ceccanti *La riforma costituzionale e i suoi avversari*, in *federalismi.it*, n. 16/2014, p. 3.

⁴⁰⁵ *Ivi*, p. 1.

Capitolo V

Funzione valutativa e attività di controllo: il Comitato per la legislazione.

1. Qualità della normazione e Comitato per la legislazione. 1.1. Funzioni principali, criticità e questioni aperte. 1.2. Prassi e pareri del Comitato: struttura e caratteristiche. 1.3. I rapporti annuali sulle attività svolte. Gli “esordi” del Comitato. 1.3.1. La “fase di assestamento” e le tendenze recenti. 1.3.2. L’AIR e l’ATN nelle relazioni del Comitato. 1.4 Il seguito dei pareri.

1. Qualità della normazione e Comitato per la legislazione. Le esigenze diffuse relative alla qualità della normazione hanno trovato spazio nella riforma dei regolamenti parlamentari del 1997 attraverso l’istituzione di un organismo particolarmente originale, il Comitato per la legislazione, una sorta di “commissione consultiva di tipo politico”⁴⁰⁶ con funzione di sostegno e promozione nella fase dell’istruttoria legislativa, così prefigurando un’attività di sostegno e collaborazione con le Commissioni di merito.

Va rilevato, *in limine*, che l’importanza del Comitato era ben presente nelle intenzioni del legislatore tanto da prevederne la disciplina generale nella parte I del regolamento della Camera attestando l’importante funzione che è chiamato ad esplicare, non secondaria rispetto alle attività delle Giunte e delle Commissioni, configurandosi così anch’esso come organo fondamentale per il funzionamento della Camera.

L’approdo ad un organismo così importante è stato salutato con ottimismo da autorevole dottrina⁴⁰⁷ sebbene la costituzione sia stata accompagnata da numerose perplessità che ne hanno modificato l’impianto originario tanto da ridisegnarne la disciplina iniziale in alcuni suoi punti, sia prima dell’entrata in vigore della riforma definitiva del 1997 sia successivamente⁴⁰⁸: in particolare, venne dapprima formulata una

⁴⁰⁶ S. Baroncelli, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1997, p. 164.

⁴⁰⁷ P. Caretti e U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 218-219.

⁴⁰⁸ In particolare, le tappe principali che hanno segnato l’evoluzione relativa alla discussione sulla disciplina da adottare per il Comitato per la legislazione sono le seguenti: 1- seduta Giunta per il regolamento del 27.05.97 dove sono state presentate le proposte di modifica del regolamento della Camera; 2- seduta della Giunta per il regolamento del 21.07.97 in cui sono stati presentati gli emendamenti definitivi alla proposta originale, peraltro già discussi nelle sedute del 07.07.97 e del 09.07.97; 3- seduta della Camera dei deputati del 22.07.97 in cui sono stata presentate per la discussione in Aula le proposte modificative del regolamento; sedute del 31.07.97 e 11.09.97 in cui è stato esaminato il progetto di riforma e recepiti principi e criteri direttivi; 4- seduta della Camera dei deputati del 24.09.97 di approvazione definitiva delle modifiche con decorrenza a partire dall’ 1 gennaio 1998.

proposta avente ad oggetto l'istituzione di una Giunta per la legislazione incaricata di verificare la chiarezza e l'efficacia dei testi normativi⁴⁰⁹ – secondo i parametri stabiliti dalla circolare dei Presidenti delle Camere del 10 gennaio 1997 – quale organo componente della Camera dei deputati autonomo rispetto alla Giunta per il regolamento, ove peraltro, inizialmente si pensò di incardinarlo⁴¹⁰; a tal proposito vennero sollevate alcune perplessità attinenti alla composizione prettamente politica di tale organo e al rischio di aggravare il procedimento di formazione degli atti normativi⁴¹¹.

Per questi motivi furono proposte alcune modifiche di dettaglio che ridimensionarono notevolmente poteri e funzioni del Comitato tra cui l'innalzamento del *quorum* di deputati a 1/5 che in Commissione avrebbero potuto richiederne l'intervento – salvo quanto poi si dirà per i pareri espressi sui decreti-legge che sono obbligatori ai sensi dell'art. 96-*bis*, c.1, R.C. – e per il mancato accoglimento della proposta avanzata dall'On. Lembo sulla previsione della vincolatività dei pareri⁴¹².

Venne così approvato il testo definitivo dall'Assemblea il 24 settembre 1997 con una larga maggioranza introducendo l'art. 16-*bis* nel R.C. istitutivo del Comitato per la legislazione composto da 5 deputati della maggioranza e 5 dell'opposizione scelti dal Presidente della Camera con il compito di esprimere pareri <<sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente>> (art. 16-*bis*, c. 4, R.C.), con particolare attenzione alla verifica

⁴⁰⁹ L'iter procedurale non è stato semplice. Si è cercato fin dall'inizio di coinvolgere tutte le forze politiche, come si desume dalla sintesi dei lavori contenuta nella sintesi delle sedute; in particolare il 21.07.97, l'On. Lembo, esponente della Lega Nord abbandonò i lavori di discussione in seno alla Giunta per il regolamento a causa delle notevoli divergenze con gli altri relatori, ma questo non impedì comunque di arrivare all'approvazione a larga maggioranza.

⁴¹⁰ Venivano rilevate esigenze sottese alla riforma del regolamento che si stava per approvare, soprattutto volte ad un confronto dialettico tra maggioranza ed opposizione e cercando di ridurre al minimo le derive ostruzionistiche cui potevano piegarsi gli strumenti previsti dal regolamento.

⁴¹¹ L'On. Calderisi espresse dubbi sull'opportunità di procedere ad una riforma dei regolamenti parlamentari quando presso la Commissione affari costituzionali si discuteva su un altro testo di riforma costituzionale a più ampio respiro; tuttavia, nella seduta del 20.03.97 venne sottolineato dall'On. Violante la necessità di procedere al fine di garantire una maggiore funzionalità ai lavori parlamentari proprio in vista di eventuali modifiche al test costituzionale; sulle caratteristiche del Comitato, cfr. L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 161 ss., ma anche M.P.C. Tripaldi, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, pp. 85-89.

⁴¹² Da qui, il dissenso dell'On. Lembo; peraltro la vincolatività dei pareri non è stata prevista in alcuna disposizione.

della “legittimità formale dei progetti di legge e del loro coordinamento con la legislazione vigente”⁴¹³.

La presidenza del Comitato per la legislazione è assegnata a rotazione tra i vari membri a cominciare dal più anziano per età e mentre originariamente la durata del turno era semestrale, oggi è di dieci mesi⁴¹⁴.

L’art. 16-*bis*, c. 1, R.C. prevede un potere di scelta del Presidente della Camera che ne caratterizza la procedura di composizione, atteso che si affida “ad un organo politico (e non poteva essere altrimenti essendo caduta la scelta su un organo interno al Parlamento) il compito di svolgere preventivamente funzioni essenzialmente tecniche”⁴¹⁵, mentre sarebbe stato opportuno tenere distinte dall’attività normativa al fine di ridurre al minimo il rischio della prevalenza del *momento politico* a discapito del *momento tecnico*⁴¹⁶; l’originalità del Comitato è caratterizzata anche dall’ampia discrezionalità del Presidente della Camera nella scelta dei componenti che richiama il rischio che le nomine vengano effettuate non sulla base di requisiti tecnico-giuridici che non vengono neppure richiesti, bensì sulla base di equilibri politici delicati, riservandole a deputati esclusi dalle Commissioni di merito o dalle Giunte, con il pericolo che un organismo così delicato venga snaturato nelle sue caratteristiche essenziali.

Rilievi che sembrano da escludere visti alcuni “accorgimenti tecnici volti ad attenuare la politicità dell’organo”⁴¹⁷ e che risiedono nella temporaneità limitata della presidenza di turno nonché proprio dalla diversità riguardo alla procedura di nomina dei componenti rispetto a quella delle Commissioni di merito tale da garantire una minore aderenza ai gruppi parlamentari e maggiore autonomia rispetto agli schieramenti politici; ciò appare forzato dalla disposizione di cui all’art. 16-*bis*, c. 4 R.C. se non altro per la previsione per cui l’attività del Comitato va orientata necessariamente sulla base di <<criteri e requisiti tecnici>> contenuti <<nelle norme costituzionali e ordinarie e nel

⁴¹³ F. Petricone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/98, p. 705.

⁴¹⁴ Nella seduta della Giunta per il regolamento del 16.10.2001 venne accolta l’esigenza di garantire una maggiore continuità al Presidente del Comitato; in aggiunta, venne previsto che le funzioni di vice presidente sarebbero state assunte dal deputato che avrebbe successivamente ricoperto la carica di presidente sulla base dell’anzianità parlamentare – ovvero, in via sussidiaria, anzianità anagrafica.

⁴¹⁵ E. Berarducci e R. Alesse, *Comitato per la legislazione* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 8.

⁴¹⁶ Nello stesso senso anche P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell’indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, p. 28-29.

⁴¹⁷ S. Di Filippo, *L’attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, cit., p. 23.

regolamento>>: la discrezionalità del Presidente della Camera sulle nomine viene *orientata* nell'individuazione di soggetti non solo terzi ed imparziali, ma anche dotati di una elevata professionalità⁴¹⁸. Questi profili, uniti alla composizione paritetica dell'organo fugano i dubbi su una reale politicità e rappresentano un punto di forza, almeno nelle intenzioni, del grado di adesione ai pareri espressi pur non garantito da alcuna norma regolamentare⁴¹⁹.

In aggiunta, se è vero che i deputati chiamati a costituirlo durano in carica tutta la legislatura, qualora uno di essi passi da un gruppo ad un altro decade automaticamente dalla carica, preservandosi in tal modo la composizione paritetica del Comitato; anche il numero di 10 membri tende ad evitare che vengano prese decisioni attraverso "maggioranze troppo strette e riflette lo spirito complessivo della riforma del regolamento della Camera, che è quello di una partecipazione diffusa e capillare di tutte le forze politiche alla formazione dell'atto legislativo⁴²⁰.

1.1. Funzioni principali, criticità e questioni aperte. Le funzioni principali del Comitato per la legislazione sono contenute negli artt. 16-*bis*, c.4 e c. 6-*bis* (per i pareri espressi sui progetti di legge), 96-*bis*, c.1 (per i pareri espressi sui disegni di legge di conversione dei decreti legge) e 94-*ter*, c. 3 (per i pareri espressi sugli schemi di atti normativi del Governo) R.C.

Nel corso degli anni è andata via via sviluppandosi una vera e propria giurisprudenza del Comitato i cui tratti principali risiedono in numerosi richiami al legislatore sui profili di maggiore criticità per la qualità della legislazione, non soltanto attraverso i requisiti tecnici definiti dalle norme regolamentari, ordinarie e costituzionali, ma anche contando sul supporto della giurisprudenza costituzionale che ha esplicitato attraverso una serie di pronunce (su cui vedi *supra* Cap. III) numerosi criteri e suggerimenti rivolti al legislatore per la buona qualità degli atti normativi che il Comitato non ha esitato a richiamare più volte nelle sue relazioni.

⁴¹⁸ *Contra*, P. Zuddas, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo*, cit., p. 60 ss.

⁴¹⁹ Così anche A. Morrone, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?*, in *Quad. cost.*, cit., p. 470 ss.

⁴²⁰ Così L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 182; *contra* F. Petricone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit. p. 708.

È stato riconosciuto al Comitato un ruolo di “sponda”⁴²¹ nei confronti delle Commissioni sulle quali grava l’obbligo di acquisire tutti gli <<elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l’efficacia delle disposizioni contenute nel testo>> (art. 79, c. 4 R.C.) e sui quali ha poi l’onere di verificarne la dettagliata acquisizione attraverso l’espressione di pareri.

I parametri di riferimento su cui prendono corpo le valutazioni del Comitato risiedono anzitutto nelle norme costituzionali, ordinarie e regolamentari: secondo alcuni, il richiamo al regolamento menzionato dall’art. 16-*bis* R.C. sarebbe da considerare come mera “fonte integrativa dei parametri di controllo”⁴²²; impostazione che pur partendo da premesse condivisibili in parte, non può essere condivisa se non altro per il fatto che l’art. 16-*bis* mette sullo stesso piano i tre parametri utilizzando una congiunzione copulativa e non disgiuntiva, così confermando l’idea per cui i principi della qualità della legislazione sono da ricavare alla stregua dell’intero ordinamento giuridico e non in un isolato settore; non a caso, sebbene la Corte costituzionale si sia trovata più volte in difficoltà nell’identificare una regola o un principio costituzionale *erga omnes* sui cui ancorare le declaratorie di incostituzionalità delle leggi oscure, ha più volte ammonito il legislatore a rispettare quanto ciò previsto dall’ordinamento finanche le previsioni contenute nei regolamenti parlamentari, ancorché non considerabili alla stregua di un parametro (cfr. Corte cost. s.n. 32/2014).

L’attività del Comitato si spiega nei confronti delle Commissioni in sede referente, redigente e deliberante; sebbene oggetti e parametri siano gli stessi per i tre procedimenti, esistono delle peculiarità che attengono agli effetti dei pareri espressi: nel caso in cui le Commissioni in sede referente non si conformino al contenuto espresso dal parere, esse sono tenute ad <<indicare le ragioni nella relazione per l’Assemblea>> (art. 16-*bis*, c. 6 R.C.) pur senza alcun profilo sanzionatorio, nemmeno meramente *processuale*⁴²³; diversamente avviene nel caso di procedimento in sede deliberante o redigente dove il parere espresso dal Comitato viene equiparato, quanto agli effetti, a quello emesso dalle Commissioni filtro: nel primo caso il progetto di legge viene

⁴²¹ N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l’istruttoria legislativa*, in *Rass. parl.*, n. 2/2001, p. 392.

⁴²² S. Di Filippo, *L’attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, cit., p. 29.

⁴²³ Così M.P.C. Tripaldi, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, cit., p. 93 e B. Polverari, *La riforma*, cit., p. 38.

rimesso alla discussione dell'Assemblea (art. 93, c. 3 R.C.), mentre nel secondo si richiede all'Aula di votare il rinvio alla Commissione di merito ai fini di un riesame (art. 96, c. 4 R.C.), tanto da qualificare il parere in tali due ipotesi come “rinforzato”⁴²⁴.

Quanto ai pareri, al di là del contenuto e della struttura (su cui, vedi *infra*, Cap. V), questi sono richiesti obbligatoriamente solo nel caso di esame sui disegni di legge di conversione di cui all'art. 96-*bis* R.C. sui quali il Comitato <<nel termine di cinque giorni, esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto legge che contrastino con le regole sulla semplicità e omogeneità e sui limiti di contenuto del decreto legge previsti dalla vigente legislazione>>; negli altri due casi, invece, è facoltà delle Commissioni chiedere, a mezzo di almeno 1/5 dei propri componenti, l'esame dei progetti di legge. A tal proposito le prassi hanno mostrato una serie di profili problematici che attengono non tanto all'impossibilità per un organo politico di rendere giudizi imparziali⁴²⁵ quanto per l'impermeabilità “agli stimoli, alle sollecitazioni, nonché ai suggerimenti provenienti da organi estranei [...] al sistema politico-partitico”⁴²⁶ mostrando tutta la debolezza di un organo dotato di scarsi poteri vincolanti⁴²⁷.

Si è discusso molto riguardo al momento in cui deve essere richiesto il parere al Comitato, se successivamente alla scelta del testo base *definitivo* così come sembra affermare l'art. 16-*bis*, c. 4 R.C., oppure il giorno stesso della presentazione alle Camere del disegno di legge di conversione ovvero del progetto di legge; in realtà, nel caso specifico dell'art. 96-*bis* R.C. sembra preferirsi l'ultima ipotesi – pur tra numerosi dubbi di cui si dirà in seguito – altrimenti si rischia che la Camera discuta sulla conversione di un decreto legge senza che il Comitato si sia espresso sui presupposti di natura

⁴²⁴ N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, cit., p. 393; così anche F. Petricone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit., p. 710. Secondo S. Baroncelli, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, cit., p. 167, lo stesso effetto si avrebbe anche nel caso in cui la Commissione di merito operi in sede referente poiché, secondo l'A., “spingono in questa direzione sia l'obbligo di stampa del parere e la sua allegazione alla relazione scritta per l'Assemblea, sia la decorrenza dei termini per il rilascio del parere a partire dalla richiesta della Commissione competente”; in realtà, anche se è davvero apprezzabile una interpretazione così formulata, resta da sottolineare che ciò si pone in un punto di vista di mera sollecitazione, privo di qualsiasi effetto qualora non abbia seguito.

⁴²⁵ *Contra*, M. Mazzoni Honorati, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale, Firenze, 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001.

⁴²⁶ A. Morrone, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?*, cit., p. 471.

⁴²⁷ In tal senso, A. Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Bari, Laterza, 1999, p. 85.

oggettiva, essendo venuto meno anche il filtro che la Commissione affari costituzionali eseguiva prima della sentenza n. 360/96; in particolare c'è chi ha qualificato l'attività del Comitato sotto un duplice profilo, ossia "antecedente rispetto alle proposte assegnate all'esame in sede referente, legislativa o redigente alle Commissioni di merito della Camera (art. 16-*bis*); o susseguente, rispetto al testo approvato dal Senato. In un altro, come antecedente rispetto al testo di disegno di legge di conversione di decreti legge approvato in prima lettura dalle Commissioni in sede referente della Camera, o viceversa ancora susseguente, rispetto al disegno di legge di conversione approvato dall'altro ramo del Parlamento (art. 96-*bis* R.C.)"⁴²⁸.

La *ratio* della disposizione di cui all'art. 16-*bis*, c. 4 R.C. è certamente rinvenibile nella possibilità di permettere al Comitato per la legislazione di esaminare il testo scelto dalla Commissione in via definitiva, ovvero "in una fase avanzata, adducendo come argomento fondamentale quello per cui, in caso contrario, il parere del Comitato resterebbe privo di efficacia"⁴²⁹, mentre nel caso di disegno di legge di conversione ai sensi dell'art. 96-*bis*, c. 1 di permettere allo stesso un esame dei presupposti oggettivi immediatamente e senza rallentare la procedura di conversione, tenendo presente che dovrà esprimersi nel termine di cinque giorni su questioni che sono notevolmente delicate e insistenti su profili di (in)costituzionalità.

Ora, la matassa non è semplice da sbrogliare perché nei casi *ex* art. 16-*bis*, c. 4 R.C. nulla assicura che i pareri espressi abbiano un seguito in Commissione o in Assemblea e può accadere – e di solito accade – che il testo base venga stravolto nella discussione in Aula e così deliberato in prima lettura; una volta arrivato in Senato per la seconda lettura, qualora il testo non venisse modificato si arriverebbe all'approvazione di una legge anche notevolmente diversa rispetto a quella sottoposta all'attenzione del Comitato, sottraendogli, di fatto, la valutazione; lo stesso accadrebbe nel caso di esame di un disegno di legge di conversione tanto da spingere il Comitato stesso a verificare la

⁴²⁸ F. Petricone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit., p. 711; nella nota n. 19, l'A. sottolinea che proprio il controllo susseguente sugli atti provenienti dal Senato ha posto non pochi problemi relativamente all'efficacia dei pareri del Comitato. Nelle prime sedute, infatti, quando si è trattato di discutere sulla qualificazione della natura e dei limiti del controllo del Comitato su un disegno di legge di conversione di un decreto legge approvato in prima lettura al Senato, il relatore del provvedimento ha ritenuto di escludere un controllo tecnico legislativo a garanzia dell'autodichia del Parlamento; allo stesso tempo, il Comitato riconosceva che si trattava di una fase necessaria del procedimento legislativo e che in tali casi il principio di autonomia delle Camere potrebbe anche non rilevare.

⁴²⁹ M.P.C. Tripaldi, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 106, in particolare, nota n. 79.

possibilità – per nulla prevista dai regolamenti e, quindi, rimessa alle prassi – di esprimersi una seconda volta⁴³⁰, prospettando, al contrario, una violazione dell'art. 96-*bis*, c. 1, R.C. che prevede l'obbligatorietà dell'esame⁴³¹; prassi che sembra essere in tendenziale aumento a partire dalla Presidenza dell'On. Zaccaria, come indicato anche all'interno delle relazioni pubblicate alla scadenza di ogni turno presidenziale; così, mentre nelle more dell'art. 16-*bis*, c. 4, R.C. risulta abbastanza difficile individuare una soluzione efficiente sul *quando* (e se...) rimettere il progetto di legge al Comitato da parte della Commissione di merito, nei casi previsti dall'art. 96-*bis*, c. 4, R.C. viene da chiedersi se è prospettabile una violazione formale del procedimento legislativo – come sembra – da stigmatizzare e censurare.

Teoricamente sarebbe preferibile il ricorso al Comitato nella fase iniziale della discussione, pur accettando il rischio che l'esercizio del controllo avvenga su un testo che potrebbe essere notevolmente differente rispetto a quello rimesso alla discussione dell'Assemblea, auspicando altresì uno spirito collaborativo tra Comitato e Commissioni in modo che i rilievi formulati nella fase iniziale dal primo possano trovare accoglimento al momento della predisposizione del testo base da inviare in Aula.

Ulteriore profilo è legato all'urgenza dei disegni di legge di conversione che richiedono di essere approvati nel termine di 60 giorni: capita frequentemente che lo stesso venga modificato radicalmente al Senato e che venga rinviato alla Camera in prossimità della scadenza, così come inviato semplicemente alla Camera in seconda lettura con il rischio che decada per decorrenza del termine dei 60 giorni: un atteggiamento certamente censurabile da parte del Senato, ma che di fatto impedisce materialmente di esprimersi al Comitato che diventi mero spettatore di un procedimento in cui, al contrario, dovrebbe essere protagonista; profilo critico che verrebbe attenuato dalla presenza di un omologo al Senato, ma che invece viene amplificato, oltre che per questo motivo, dal differente regime di ammissibilità degli emendamenti – a maglie più larghe rispetto alla Camera – che sfuggono al controllo del Comitato.

⁴³⁰ Cfr. seduta del 18.06.08, del 6.11.08 e del 15.01.09, in cui, in particolare venne sollevata una discussione relativa a chi tra Commissione e Comitato avrebbe dovuto richiedere il doppio parere. Sul tema, cfr., G. Piccirilli, *Una nuova disciplina “sperimentale” per il Comitato per la legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2009.

⁴³¹ Cfr. L. Lorello, *Brevi note sull'attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2009, *passim*.

Ulteriori profili di criticità che riguardano l'estensione dell'oggetto sul quale il Comitato è chiamato ad esprimersi sono stati già messi in luce dalla dottrina che si è occupata dell'argomento⁴³²; anzitutto la possibilità per il Comitato di sindacare i requisiti della necessità e dell'urgenza sulla base di quanto previsto dall'art. 16-bis, c. 4, R.C. che pone come parametro per l'esame le norme costituzionali e, dunque, anche l'art. 77, c. 2, Cost.; possibilità negata dal Presidente della Camera che, interpretando il regolamento, ha stabilito che la valutazione dei requisiti della necessità e dell'urgenza attengono al merito e non alla sostanza e, dunque, rientrano nel *momento politico* della decisione e non in quello *tecnico*⁴³³; pur condividendo le ragioni che hanno spinto ad elaborare una tesi così restrittiva, si richiamano qui i parametri indicati dall'art. 16-bis, c. 4, R.C. tra cui rientrano le norme costituzionali senza distinzione alcuna e quindi anche l'art. 77, c. 2, Cost. il quale, peraltro, fa chiaramente riferimento a situazioni contingenti di carattere oggettivo che non attengono né al merito del legislatore né tantomeno rientrano nelle considerazioni politiche in cui il Comitato rischia di sconfinare.

Infine, si è discusso anche sulla possibilità che ha il Comitato di valutare il contenuto del decreto legge che impedisce la reiterazione dello stesso; in questo caso, è stata ritenuta pacifica la sua competenza tecnico-giuridica⁴³⁴ sebbene non può nascondersi che si tratti di una valutazione di merito sul piano della sostanza.

1.2. Prassi e pareri del Comitato: struttura e caratteristiche. I pareri espressi del Comitato sono provvedimenti con cui lo stesso *parla* alle Commissioni di merito.

Non appena il provvedimento normativo da esaminare viene iscritto all'ordine del giorno, il Comitato di solito richiede immediatamente una serie di note tecniche alle strutture di supporto della Camera in modo da avere già una panoramica generale sugli aspetti critici dell'atto normativo che viene, quindi, assegnato – a rotazione – ad un

⁴³² F. Bientesi, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/98; E. Berarducci e R. Alesse, *Comitato per la legislazione* (voce), cit.; A. Celotto e A. Mencarelli, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. parl.*, n. 3/98, p. 651 ss.; L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit.; G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, cit., F. Petrone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit.

⁴³³ Cfr. il resoconto della seduta del 20.01.98 e la seduta del 18.02.98, in *Boll. Giunte e Comm. parl.*

⁴³⁴ Cfr. il resoconto della seduta del 24 febbraio 1998, in *Boll. Giunte e Comm. parl.*

relatore⁴³⁵ il quale formula una proposta di parere da rimettere alla discussione collegiale.

A questo punto intervengono sia il relatore di maggioranza membro della Commissione di merito, sia un rappresentante del Governo, inaugurando la fase più delicata del procedimento di esame dove si mettono a confronto le esigenze tecniche e le esigenze politiche tese a realizzare “un assetto compromissorio che scongiuri il risultato di un totale sacrificio del tecnico a discapito del politico”⁴³⁶.

I rappresentanti *politici* sono soliti presentare già in questa fase sintetiche motivazioni a sostegno delle ragioni sottese al merito del provvedimento; in questa fase particolarmente delicata, il Comitato tenta una sintesi delle varie posizioni da tradurre nel parere definitivo e per questo motivo sarebbe auspicabile la presenza di un funzionario del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), in particolare nel caso di esame si disegni di legge di conversione o su schemi di atti normativi del Governo, in modo da farsi portatore delle esigenze proprie della qualità della legislazione in sintonia con il principio collaborativo che dovrebbe informare i rapporti tra Parlamento e Governo e dei rispettivi organi che si occupano della qualità delle norme; questa *riunione ristretta* è forse l'unica occasione in cui discutere serenamente sui profili più delicati attinenti alla tecnica legislativa e bilanciarle con le esigenze della politica – sulla quale, è bene tenere a mente ricade la responsabilità ultima circa l'adozione del provvedimento oggetto d'esame – in modo da individuare un punto di equilibrio tra politica e tecnica di cui Comitato per la legislazione e DAGL sono i paladini privilegiati.

La complessiva procedura fin qui esposta viene ricostruita nella parte introduttiva del parere dove, di solito, ancora non vengono espresse criticità e osservazioni trattandosi di una mera ricognizione descrittiva; vengono poi indicati i parametri sui quali valutare semplicità, chiarezza, proprietà di formulazione ed efficacia del testo normativo, per poi procedere successivamente all'eventuale integrazione con condizioni e/o osservazioni specificamente ricondotte al provvedimento esaminato

⁴³⁵ B. Polverari, *La riforma del regolamento della Camera (profili essenziali)*, cit., p. 39, il quale sottolinea un aspetto positivo per cui “le relazioni sui singoli provvedimenti vengono assegnate non sulla base di valutazioni della presidenza di turno, bensì a rotazione tra i vari membri; tale principio sembra rafforzare l'impostazione che basa l'attività del Comitato su una visione condivisa sul metodo della legislazione.

⁴³⁶ S. Di Filippo, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, cit., p. 45.

accompagnate, a volte, da raccomandazioni con cui si intende esprimere rilievi di carattere generale e inviti al legislatore, in particolare sugli aspetti relativi alla semplificazione (su cui, vedi *supra*, Cap. II, par. 4 ss.), alla consolidazione, alla manutenzione⁴³⁷ e al coordinamento⁴³⁸.

La scelta di non esprimersi mai attraverso pareri formalmente contrari – sebbene corredati spesso da condizioni e/o osservazioni ove necessario – è particolarmente felice perché ancora una volta conferma la volontà collaborativa che il Comitato ha sempre mostrato nei confronti del decisore politico mantenendosi dentro il confine della tecnica, in posizione neutrale e mai in aperto contrasto avverso le decisioni del legislatore; inoltre, come è stato opportunamente rilevato, “la formula finale di approvazione della proposta di parere da parte del relatore, diversa dalla dizione di favorevole o non favorevole, come nel caso di parere delle Commissioni, [è posta] proprio allo scopo di marcare la differenza delle modalità di funzionamento del Comitato, come riflesso della differente composizione e funzione dell’organo, non politico, ma tecnico”⁴³⁹, in modo da evitare che lo stesso parere venga fatto oggetto di votazione⁴⁴⁰ e prevedendo la *dissenting opinion* qualora un componente sia in disaccordo⁴⁴¹ sull’intero contenuto ovvero su una parte; è stato pacificamente riconosciuto il contributo positivo di un tale istituto nel senso di rafforzamento della funzione del Comitato per una serie di ragioni che vengono sottolineate anche nelle relazioni periodiche:

- la necessità di manifestare opinioni dissenzienti si giustifica con la volontà di esteriorizzare il dibattito che sottende ad una determinata decisione, rendendo note

⁴³⁷ Su questi aspetti si rinvia, *ex multis*, M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit., *passim* e M. Dogliani, (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁴³⁸ Così anche L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 225 ss.

⁴³⁹ L. Lorello, *Brevi note sull’attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, cit., p. 2.

⁴⁴⁰ Cfr. seduta del Comitato del 18.10.06, in *Boll. Giunte e Comm. parl.*

⁴⁴¹ Dalle relazioni periodiche sull’attività del Comitato per la legislazione, si registra un numero particolarmente basso di *dissenting opinions*; Durante i primi anni nella fase delle presidenze dirette dall’On. Zaccaria e dall’On. Cicu il livello di coesione è stato molto alto tanto da non essere state mai registrate. Nel periodo 2008-2009 si sono registrate 4 opinioni dissenzienti (9,3%) in tre casi: si trattava di pareri su disegni di legge di conversione di decreti legge in tre casi (DL n. 92/08, DL n. 154/08 e DL n. 162/08), mentre in un altro caso uno disegno di legge del Governo (DDL 1442 in materia di sospensione di processi nei confronti delle più alte cariche dello Stato); durante la presidenza Lo Presti due opinioni dissenzienti in relazione al parere C3273 che riguardava la conversione in legge del Dl 5 marzo 2010, n. 29 recante l’interpretazione autentica di alcune disposizioni riguardanti la legge elettorale. Nel corso della presidenza Lo Moro è stato rilevato il numero maggiore di *dissenting opinions*, ben 6 di cui 4 nella prima fase che dimostrano comunque l’*idem sentire* del Comitato in vista della convergenza finale su un’opinione condivisa.

all'Assemblea le diverse posizioni emerse in seno al Comitato sia in ottica della trasparenza sia in funzione della duttilità del parere, specialmente nel caso in cui le opinioni dissenzienti vengano utilizzate come supporto al dissenso da parte dell'Aula sul parere espresso dal Comitato; di fatto, sarebbe come recepire l'indicazione dello stesso organo consultivo sebbene minoritaria⁴⁴².

- valorizza la funzione tecnica, poiché in tutti i casi in cui vengono espresse non vengono considerate come posizioni di schieramento, ma del singolo membro che, nel caso di specie, non ha ritenuto condivisibili le osservazioni svolte dalla maggioranza dei componenti.

Di fatto, la struttura complessiva dei pareri inizia ad essere ben definita nelle sue parti essenziali, tanto da individuarsi:

- una *premessa* dove vengono presi in considerazione struttura e stato dell'*iter* del provvedimento, la presenza o meno di AIR e ATN (su cui, *infra*, cfr. tabella D), nonché il rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;

- *osservazioni e condizioni* relative alla forma e alla struttura del testo normativo e attinenti ai parametri espressi dall'art. 16-*bis* R.C. (su di dirà in seguito con l'ausilio delle tabelle B e C);

- eventuali *raccomandazioni*, ossia esortazioni rivolte al legislatore affinché metta in pratica le regole per la qualità delle regole.

Non si può negare come i profili e la complessiva struttura dei pareri del Comitato, ancorché non vincolanti, potenzialmente siano in grado di “accrescere la qualità redazionale della produzione normativa, di garantire la sua efficacia e di contribuire ad una sua adeguata collocazione nel sistema delle fonti”⁴⁴³ per come sono composti; tuttavia, come purtroppo viene segnalato dalle relazioni sull'attività spesso il legislatore fa orecchie da mercante e tende a privilegiare gli equilibri politici piuttosto che la buona scrittura delle norme.

1.3. I rapporti annuali sulle attività svolte. Gli “esordi” del Comitato. Le relazioni periodiche rendono conto dell'attività svolta dal Comitato, attraverso la

⁴⁴² Nello stesso senso F. Perticone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, cit., p. 708; *contra* L. Lorello, *Brevi note sull'attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, cit., p.11.

⁴⁴³ L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., pp. 201-202.

rilevazione di osservazioni, condizioni, raccomandazioni, parametri utilizzati e seguito dei pareri e che formano una complessa giurisprudenza.

In particolare si è scelto di suddividere l'analisi sulla base di un criterio temporale che tenga conto dell'attività *primordiale* del Comitato e di una fase di *assestamento* che precede la prassi più recente, nell'attesa dell'ultimo rapporto sulla presidenza "Lo Moro-bis".

In generale, come si avrà modo di apprezzare nel corso dell'analisi, l'attività del Comitato ha avuto un'evoluzione tendenzialmente ascendente, sebbene ancora molteplici siano i profili di criticità; le stesse relazioni si sono arricchite di dati, spunti, commenti, grafici, a dimostrazione che i deputati che ne hanno fatto parte sono riusciti a *spogliarsi* del ruolo politico ed immergersi nella funzione esercitata, rilevando analiticamente problematiche e offrendo suggerimenti e sollecitazioni preziose a supporto dell'attività del legislatore.

I primi anni di attività del Comitato hanno permesso alla dottrina di tirare le prime somme e rielaborare le prime valutazioni. Ad onor del vero, pochi si sono cimentati su un tema così importante che in quel periodo, evidentemente, ancora era lontano dal sensibilizzare gli addetti ai lavori e sollecitare la coscienza del legislatore; è pur vero, tuttavia, chi ha avuto l'accortezza di accostarsi agli studi delle prassi ha prodotto contributi particolarmente dettagliati e funzionali alla diffusione della cultura del metodo della legislazione⁴⁴⁴.

Già all'inizio il Comitato sollecitava il legislatore ad avere maggiore accortezza riguardo ad una chiara e semplice formulazione dei testi normativi⁴⁴⁵, in particolare riguardo sia alla forma che alla struttura; il legislatore veniva invitato a disporre il testo in più articoli e commi in modo da distribuire uniformemente il contenuto⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Tra i primi, S. Di Filippo, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, cit. e L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit.

⁴⁴⁵ In particolare, cfr. i pareri resi su AC-4996 e AC-4205 nella seduta del 24.06.98 e 08.07.98; successivamente, sui vari profili, v. pareri resi su AC-2425, seduta del 05.03.02 sull'esigenza di utilizzare i termini italiani negli atti normativi; AC-4454, seduta del 20.01.98 sulla chiarezza del contenuto normativo; AC-1132, seduta del 05.07.01, AC-1536, seduta del 13.09.01; AC-1720, seduta del 10.10.01, AC-2237, seduta del 06.02.02, AC-1574, seduta del 17.12.02 sull'uso dei termini dal significato chiaro e non ambiguo; AC-7521, seduta del 16.01.01, AC-688, seduta del 26.06.01, AC1798, seduta del 26.03.02, AC-2736, seduta del 14.05.02.

⁴⁴⁶ In particolare, cfr. AC-4540, seduta del 18.02.98 che rileva la presenza di disposizioni identiche all'interno del testo; AC-2893, seduta, 26.02.12 che impone di uniformare le abbreviazioni e le citazioni nel corpo del testo.

suggerendo l'introduzione di rubriche⁴⁴⁷, prestare attenzione alle proroghe⁴⁴⁸ e ai provvedimenti integrativi⁴⁴⁹.

Non mancano, infine, avvertimenti sull'utilizzo improprio di alcuni atti normativi, soprattutto con riguardo alla prassi del Governo⁴⁵⁰.

Altro profilo importante su cui il Comitato si è pronunciato è quello dell'efficacia del testo oggetto dell'esame e la sua collocazione nel sistema delle fonti; per questo motivo i profili della semplificazione e del riordino della legislazione sono stati da sempre particolarmente richiamati dal Comitato con l'invito ad utilizzare testi unici novativi⁴⁵¹ e non compilativi se si vuole procedere correttamente ad aggiornare la legislazione vigente attraverso dettagliati interventi di manutenzione; semplificazione e riordino vanno poi necessariamente contemperate con le esigenze di coordinamento così da definire in modo chiaro il rapporto tra norme vigenti, norme di semplificazione, norme di riordino e norme contenenti nuova disciplina anche per non rimettere alla discrezionalità dell'interprete l'individuazione di cosa applicare tra una pluralità di opzioni possibili⁴⁵².

Nella primissima fase di attività non mancano richiami all'omogeneità del contenuto secondo quanto disposto dall'art. 15, l. n. 400/88 e dalla l. n. 212/00 con cui si è ammonito il legislatore a non introdurre disposizioni eterogenee⁴⁵³, generiche⁴⁵⁴, non specifiche⁴⁵⁵ o estranee⁴⁵⁶ rispetto al corpo del testo.

Appare chiaro, quindi, che le criticità che fin dall'inizio sono state rilevate erano le stesse che si sono ripetute nel corso degli anni e che hanno portato evidenti problemi alla produzione normativa tanto da essere state più volte oggetto di richiamo da parte della Corte Costituzionale (da ultimo, cfr. ss. nn. 22/12 e 32/14) e di proposte di

⁴⁴⁷ AC-1596, seduta del 25.09.01, AC-2605, seduta del 18.04.02, AC-2579/NT, seduta del 20.11.02.

⁴⁴⁸ Pareri del 14.01.98 (AC-4430), 24.02.98 (AC4570), 01.07.98 (S3291), 07.07.98 (AC-5032), 10.02.99 (AC-5658), 09.07.02 (AC-2954).

⁴⁴⁹ AC-7715, seduta del 24.02.98.

⁴⁵⁰ Pareri AC-1386, seduta del 24.04.01, AC-5651, seduta del 07.12.00, AC-7184, seduta del 21.09.00, AC-6561, seduta del 24.01.01, AC-2122, seduta del 12.02.02.

⁴⁵¹ Cfr. pareri del 06.07.99 (TUC 2552 e 5865), 12.10.99 (AC-5980), 25.07.00 (AC-7115), 24.01.01 (TUC 407), ma anche AC-2319, seduta del 14.02.02 e AC-3185/B, seduta del 20.11.02.

⁴⁵² Parere AC-2657, seduta del 23.04.02.

⁴⁵³ Pareri AC-4560, seduta del 28.01.98 e AC-2893, seduta del 26.06.02.

⁴⁵⁴ Parere AC-4660, seduta del 19.02.98.

⁴⁵⁵ Pareri AC-4697, seduta del 24.03.98, AC-2580 e AC-2592, entrambi emessi nella seduta del 10.04.02.

⁴⁵⁶ Cfr. parere AC-2592, seduta del 10.04.02

modifica da parte dello stesso legislatore al fine di rendere i parametri per la qualità delle regole maggiormente vincolanti.

1.3.1. La “fase di assestamento” e le tendenze recenti. La seconda fase è caratterizzata da una costante pubblicazione di rapporti sull’attività svolta dal Comitato particolarmente dettagliati che tengono conto del turno di presidenza cui afferiscono.

Sebbene i primi rapporti non fossero troppo approfonditi nel merito, già emergevano ulteriori profili di criticità oltre al consolidamento di quelli rilevati nei primi pareri; in particolare, i richiami *ad alta frequenza* si riferiscono al contenuto dei decreti legge sulla scorta di quanto stabilito dall’art. 15, c. 2, l. n. 400/88 che prevede una serie di divieti per il Governo più volte disattesi e dall’art. 15, c. 3, l. n. 400/88 per cui i decreti <<devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo>>⁴⁵⁷.

Il riferimento generale resta il contenuto della Circolare dei Presidenti delle Camere sulla formulazione dei testi normativi in base al quale vengono segnalati profili problematici attinenti a disposizioni di deroghe, abrogazioni, tecnica della novella, utilizzo di norme di interpretazione autentica, richiami alla legislazione vigente, incidenza su fonti secondarie, terminologia, intreccio con deleghe aperte, sovrapposizioni di fonti normative⁴⁵⁸.

La fase di assestamento ha dunque rilevato definitivamente una cristallizzazione dei profili maggiormente critici del contenuto degli atti normativi posti all’attenzione del legislatore da parte del Comitato con pareri e relazioni sempre più dettagliate che, tenendo conto delle criticità *ad alta frequenza* è stato possibile classificare analiticamente.

I rapporti sull’attività svolta dal Comitato rendono conto non soltanto, come ovvio, dei rilievi contenuti nei pareri a seguito degli esami effettuati, ma anche del tasso di incidenza nei confronti delle scelte finali del legislatore; viene segnalata un’intensa attività di ricerca scientifica in collaborazione con le strutture di supporto e funzionale “ad offrire una chiave di lettura del sistema delle fonti e del ruolo del Parlamento in un

⁴⁵⁷ Cfr. Relazione sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione, Presidente On. Siniscalchi, p. 20 ss.

⁴⁵⁸ Su cui, cfr., le Relazioni sull’attività svolta dal Comitato durante i vari turni di presidenza che contengono schemi e grafici particolarmente dettagliati e che tengono conto di ogni profilo critico attinente alle voci qui elencate.

sistema in grande evoluzione”⁴⁵⁹ raccolti in dossier, appunti anche nell’ambito di seminari e convegni che lo stesso Comitato ha più volte promosso.

Lo studio che qui vuole proporsi consiste nel confrontare le ultime quattro presidenze tenendo conto anche dei dati meno recenti per verificare quale sia stato il ruolo che il Comitato ha svolto nelle fasi in cui è stato chiamato a pronunciarsi.

⁴⁵⁹ Cfr. le relazioni sulle attività svolte dal Comitato, specialmente nella parte introduttiva.

Presidenza	Tipologia pareri	Tipologia provvedimenti
On. Zaccaria (28 sedute, 32 pareri) 26/11/10-25/09/11	15 pareri espressi ai sensi dell'art. 96- <i>bis</i> , c. 1 (46,8%)	14 ddl di conversione
	10 pareri espressi ai sensi dell'art. 16- <i>bis</i> , c. 6- <i>bis</i> (31,3%)	1 ddl legge comunitaria 4 altri ddl governativi 1 pdl di iniziativa parlamentare 4 testi unificati (3 parlamentari + 1 "misto")
	6 pareri espressi ai sensi dell'art. 96- <i>ter</i> , c. 3 (18,8%)	6 schemi di decreto legislativo
	1 parere espresso ai sensi dell'art. 16- <i>bis</i> , c. 4 (3,1%)	1 testo unificato di iniziativa "mista"
On. Lussana (26 sedute, 34 pareri) 26/09/11-25/07/12	25 Pareri espressi ai sensi dell'art. 96- <i>bis</i> , c 1 (73,5%)	23 ddl di conversione
	8 Pareri espressi ai sensi dell'art. 16- <i>bis</i> , c. 6- <i>bis</i> (23,5%)	2 ddl legge comunitaria 5 testi unificati di iniziativa parlamentare 1 ddl governativo
	1 Parere espressi ai sensi dell'art. 96- <i>ter</i> , c. 3 (3%)	1 schema di decreto legislativo
On. Lo Moro I (13 sedute, 18 pareri) 26/07/12-06/05/13	10 pareri espressi ai sensi dell'art. 96- <i>bis</i> , c.1 (55,5%)	9 ddl di conversione
	7 pareri espressi ai sensi dell'art. 16- <i>bis</i> , c. 6- <i>bis</i>	4 ddl governativi 1 pdl parlamentare 2 testi unificati (1 parlamentare + 1 "misto") contenenti deleghe o autorizzazioni alla delegificazione
	1 parere espresso ai sensi dell'art. 96- <i>ter</i> , c. 3	1 schema di decreto legislativo
On. Cicu (35 sedute, 39 pareri) 07/05/13-06/03/2014	29 pareri espressi ai sensi dell'art. 96- <i>bis</i> , c. 1 (74,36%)	27 ddl di conversione
	10 pareri espressi ai sensi dell'art. 16- <i>bis</i> , c. 6- <i>bis</i> (25,64%)	6 ddl governativi 2 testi unificati di iniziativa parlamentare contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione

Tab. A: Pareri su tipologie provvedimenti. Fonte: Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione

Oltre alla frequenza delle sedute che, salvo nel turno Lo Moro, si attesta attorno ad una media di 30, si riscontra comunemente una prevalenza di pareri espressi sui disegni di legge di conversione (circa il 62% in media) a fronte di quelli espressi ai sensi dell'art. 16-*bis* R.C.; questa tendenza si attenua soltanto nella fase della presidenza Zaccaria, ma rimane comunque superiore rispetto agli esami previsti dall'art. 96-*bis*, c. 1 e 96-*ter*. c. 3 R.C., segno tangibile del predominio del Governo sulla produzione normativa che non risparmia evidentemente nemmeno l'attività del Comitato. A tal proposito, come si è avuto già modo di segnalare precedentemente, sarebbe opportuno individuare già nella fase preliminare canali di dialogo con il DAGL ai fini di un esame più celere ma maggiormente analitico in virtù degli apporti forniti dalle professionalità dell'organismo governativo.

Tab. B : Tipologia dei rilievi del Comitato. Fonte: Rapporto sull'attività del Comitato per la legislazione

Tipologia rilievi	On. Zaccaria	On. Lussana	On. Lo Moro	On. Cicu
Osservazioni e condizioni	15 (51,8%)	19 (59,4%)	86 (46,7%)	21 (55,26%)
Osservazioni	9 (31,1%)	3 (9,4%)	41 (22,2%)	1 (2,63%)
Condizioni	1 (3,4%)	4 (12,5%)	12 (6,5%)	2 (5,26%)
Condizioni e raccomandazioni	1 (3,4%)	0	1 (0,5%)	1 (2,63%)
Raccomandazioni	1 (3,4%)	2 (6,2%)	6 (3,2%)	0
Osservazioni e raccomandazioni	0	1 (3,1%)	5 (2,7%)	1 (2,63%)
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni	2 (6,9%)	3 (9,4%)	16 (8,8%)	12 (31,58%)

La tabella B mostra una netta prevalenza di osservazioni e raccomandazioni espresse nella maggioranza dei casi nei confronti di disegni di legge di conversione⁴⁶⁰ a

⁴⁶⁰ Presidenza Zaccaria: AC-390/B, AC-4224, AC-4307, AC-4362, AC-4351, AC-4274, AC-4434; Presidenza Lussana: AC-4864, AC-4865, AC-499, AC-5025, AC-5203, AC-5273, AC-5322, AC-5312,

testimonianza dell'egemonia del Governo in Parlamento, della farraginosità e della superficialità con la quale l'esecutivo legifera nonostante numerosi vincoli e paletti su cui il DAGL è chiamato a verificare e che evidentemente tralascia visto che spesso i provvedimenti del Comitato sono corredati anche da raccomandazioni finali⁴⁶¹ richiamanti ad una valutazione maggiormente puntuale di deroghe, abrogazioni, rinvii generici e/o errati, incidenza tra fonti secondarie⁴⁶².

Lo scarso utilizzo delle raccomandazioni è dovuto, presumibilmente, alla consapevolezza della scarsa vincolatività nei confronti di Commissioni e Assemblea: mentre le osservazioni e le condizioni, in caso di difformità, obbligano a motivare il dissenso (art. 16-*bis*, c. 6 R.C.), ovvero a rimettere il provvedimento in aula (art. 93, c. 3, R.C.) o al riesame della Commissione di merito (art. 96, c. 4, R.C.), le raccomandazioni vengono seguite qualora abbiano una consistente forza persuasiva basandosi esclusivamente sulla *moral suasion* e sul grado di sensibilità del legislatore alla qualità della normazione.

Soltanto in una bassissima percentuale di pareri non viene espresso alcun tipo di rilievo (percentuale che oscilla tra il 6% e il 10%)⁴⁶³.

AC-5369; Presidenza Lo Moro: AC-5429, AC-5440, AC-5291, AC-5019-*bis*, AC-5520, AC-5569, AC-5626, AC-5713, AC-5714; Presidenza Cicu: AC-676, AC-676/B, AC-1139, AC-1197, AC-1310, AC-1458, AC-1248/B, AC-1544, AC-1885, AC-1921, AC-2012, AC-2121.

⁴⁶¹ La totalità espresse nei confronti di disegni di legge di conversione, in particolare cfr. Presidenza Zaccaria: AC-4357, AC-4612 e AC-364 (unico schema di disegno di legge di conversione che esula dai pareri espressi ai sensi dell'art. 96-*bis*, c.1; Presidenza Lo Moro: AC-5389, AC-4612; Presidenza Lussana: AC-4940, AC-4865/B, AC-5109. Presidenza Cicu: AC-1012, AC-1248, AC-1540, AC-1574, AC-1628, AC-1670, AC-1690, AC-1865, AC-1906, AC-1920, AC-1941, AC-2027.

⁴⁶² Tra tutti, emblematico è stato il caso dell'AC-4509 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 98/2011" e AC-4434/10 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" che hanno sollevato parecchi richiami come specifica la Relazione annuale dell'attività svolta dal Comitato presieduto dall'On. Zaccaria.

⁴⁶³ Presidenza On. Zaccaria: C-4215 "Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 22 febbraio 2011, n. recante disposizioni per la festa nazionale del 17 marzo 2011"; C-4509 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", di cui, probabilmente la verifica è stata *blanda* per la situazione contingente ed eccezionale in cui si inseriva un provvedimento del genere dove in particolare l'urgenza veniva presunta *in re ipsa*; AC-4086 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese". Presidenza Lussana: C-5049 "Conversione in legge del decreto legge 27 febbraio 2012, n. 15, recante "Disposizioni urgenti per le elezioni amministrative del maggio 2012; C-4940/B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", anche se pure in questo caso l'eccezionalità e la contingenza *chiamano*; Presidenza Lo Moro: C-2519/B, recante "Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali (approvato dalla Camera e modificato al Senato). Presidenza Cicu: AC-1260 di conversione del decreto legge 24 giugno 2013, n.72, recante "Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale", confluito nel decreto legge n. 69/2013 oggetto questo di alcuni rilievi critici in merito.

Tipologia rilievi	On. Zaccaria	On. Lussana	On. Lo Moro I	On. Cicu
Modifiche non testuali	17 (65,4%)	20 (21,5%)	10 (23,8%)	28 (71,79%)
Deroghe	16 (61,5%)	2 (2,1%)	6 (14,2%)	12 (30,77%)
Terminologia e redazione del testo	16 (61,5%)	13 (13,9%)	6 (14,2%)	26 (66,67%)
Richiami generici o errati	13 (50%)	18 (19,3%)	7 (16,6%)	23 (58,97%)
Interpretazione autentica	7 (26,9%)	11 (11,8%)	3 (7,1%)	7 (17,95%)
Abrogazioni	7 (26,9%)	8 (8,6%)	3 (7,1%)	4 (10,26%)
Incidenza su fonti secondarie	5 (19,2%)	11 (11,8%)	4 (9,3%)	13 (33,3%)
Titolo e rubriche	2 (7,7%)	5 (5,3%)	0	5 (12,82%)
Intreccio con DL in corso di conversione	0	5 (5,3%)	3 (7,1%)	0

I pareri contengono richiami sulla base di quattro parametri fondamentali:

1- La circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi che riguarda il coordinamento con la normativa vigente, la formulazione del testo, la collocazione nel sistema delle fonti di cui alla tabella C (fonte, Rapporto sull'attività del Comitato per la legislazione):

2- le norme costituzionali, in particolare riserve di legge ed efficacia temporale delle norme penali;

3- la legge n. 212/2000, meglio conosciuta come *Statuto del contribuente*, parametro fondamentale ai fini dell'accertamento delle garanzie di chiarezza ed eguaglianza dei provvedimenti tributari tenendo anche conto del rispetto del principio della certezza del diritto e dell'efficacia retroattiva delle disposizioni⁴⁶⁴;

⁴⁶⁴ Solo un provvedimento è stato oggetto di richiamo sulla base di tale parametro, cfr. il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, Presidenza Cicu: nel parere sull'A.C. 1865 (disegno di legge di stabilità 2014) il Comitato ha evidenziato come il problema si ponesse in un adempimento previsto: «il disegno di legge, al comma 385, prevede l'adozione, entro il 31 gennaio 2014, di provvedimenti normativi, anche in deroga all'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, di razionalizzazione delle detrazioni per oneri sostenuti dal contribuente per i quali è prevista una detrazione dall'imposta lorda del 19 per cento», peraltro prefigurando, come già segnalato, il ricorso ad un decreto-

4- la legge n. 400/88; i profili di maggiore criticità attengono alle disposizioni di cui all'art. 17, c.1 che disciplina la potestà del Governo di emanare regolamenti di esecuzione e di attuazione, l'art. 17, c.2. sui regolamenti di delegificazione e l'art. 17, c. 3 sull'adozione dei decreti ministeriali. Stranamente scarsi i rilievi relativi all'art. 13-*bis* sulla chiarezza del contenuto, segno evidente che il Comitato si è preoccupato di arginare maggiormente le patologie relative al procedimento di adozione, salvo per i profili relativi all'omogeneità del contenuto. La tabella D ci fornisce i dati relativi ai parametri *de qua* (Fonte, Relazioni annuali sull'attività del Comitato relativi ai turni di presidenza presi in considerazione):

Tipologia rilievi	On. Zaccaria	On. Lussana	On. Lo Moro I	On. Cicu
Art. 11, c. 2	0	1 (4,35%)	1 (12,5%)	3 (7,69%)
Art. 13- <i>bis</i>	2 (11,1%)	2 (8,7%)	1	1 (2,56%)
Art. 14	2 (11,1%)	2 (8,7%)	0	0
Art. 15, c.2, <i>a</i>)	1 (5,5%)	3 (13,04%)	1 (12,5%)	1 (2,56%)
Art. 15, c. 2, <i>b</i>)	1 (5,5%)	2 (8,7%)	0	0
Art. 15, c. 2, <i>c</i>)	1 (5,5%)	1 (4,34%)	0	0
Art. 15, c. 2, <i>e</i>)	0	0	0	1 (2,56%)
Art. 15, c. 3	2 (11,1%)	9 (39,13%))	3 (37,5%)	9 (23,08%)
Art. 17, c. 1	14 (77,8%)	7 (30,43%)	2 (25%)	2 (5,13%)
Art. 17, c. 2	8 (44,4%)	13 (56,52%)	4 (50%)	7 (17,95%)
Art. 17, c. 3	5 (27,8%)	11 (47,83%)	0	3 (7,69%)
Art. 17, c. 4- <i>bis</i>	0	0	2 (25%)	1 (2,56%)
Art. 17	0	5 (21,74%)	3 (37,5%)	3 (7,69%)

Al di fuori dei richiami generici, il Comitato ha tenuto conto anche di particolari fenomeni patologici che non erano stati rinvenuti nelle precedenti presidenze:

- la *fuga dal regolamento* previa la sua sostituzione con atti di incerta natura giuridica dovuti presumibilmente alla complessità del procedimento di emanazione dei regolamenti che spinge il Governo all'adozione di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o all'affidamento di compiti attuativi a circolari e decreti dirigenziali⁴⁶⁵;

legge; ne è derivata una articolata condizione, volta a rendere autoapplicative le disposizioni di cui ai commi 385 e 386.

⁴⁶⁵ Ad esempio il caso del decreto legge n. 43/2013 su EXPO 2015, cfr. Relazione sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, Presidenza CICU, pag. 102 ss., scheda n. 7.

- la *delegificazione spuria*, fenomeno degenerativo rispetto a quello precedentemente richiamato attraverso il quale si interviene su materie disciplinate dalla legge con procedure diverse rispetto a quelle definite dall'art. 17, c. 2, l. n. 400/88⁴⁶⁶.

1.3.2. L'AIR e l'ATN nelle relazioni del Comitato.

Tabella E: Provvedimenti all'esame del Comitato corredati di AIR e ATN.

Fonte: Rapporti sull'attività svolta dal Comitato.

Presidenze/provvedimenti esaminati	AIR + ATN	ATN
On. Zaccaria 27 provvedimenti esaminati	9 (33,3%)	7 (25,9%)
On. Lussana 27 provvedimenti esaminati	2 (7,4%)	9 (33,3%)
On. Lo Moro 9 provvedimenti esaminati	3 (23%)	7 (54%)
On. Cicu 33 provvedimenti esaminati	1 (3%)	9 (27,3%)

La tabella mette in evidenza il profilo maggiormente attinente alla qualità della normazione, mettendo in risalto lo scarso utilizzo delle schede tecniche e confermando l'*utilizzo al ribasso* delle regole per la qualità delle regole, tanto che la maggior parte dei provvedimenti esaminati dal Comitato è privo di AIR e ATN⁴⁶⁷, salvo durante il

⁴⁶⁶ AC-1248 di conversione del decreto legge n. 69/2013, il c.d. *decreto del fare*; o ancora, AC-1865 che riguardava il disegno della legge di stabilità; AC-1920 di conversione del decreto legge n. 145/2013, meglio noto come *destinazione Italia*; AC-2027 di conversione del decreto legge n. 150/2013, ancora una volta un *milleproroghe*; AC-5312 di conversione del decreto legge n. 83/2012 recante disposizioni in merito alla *crescita del Paese*.

⁴⁶⁷ In particolare, i rapporti sull'attività del Comitato mettono in evidenza profili cruciali; Presidenza Zaccaria, 41,8% di provvedimenti normativi privi di AIR e ATN: in 9 pareri si segnala che l'AIR è assente "senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008"; in 2 pareri (C-4357 e C-4551) si segnala che nella relazione di accompagnamento si riferisce – sulla base di quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008 – in merito all'esenzione dall'obbligo di redigerla; in 1 parere (C-4449) si dà conto che al provvedimento è allegata la richiesta di esenzione dall'obbligo di redazione dell'AIR. Analogo rilievo circa l'assenza di riferimenti all'esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR è presente in 2 pareri su schemi di decreti legislativi (atti del Governo n. 317 e 339) e nel parere sul disegno legge C-4434. Presidenza Lussana, 59,2% degli atti esaminati sono privi sia AIR che di ATN, in particolare: in 13 pareri si segnala che l'AIR è assente "senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto

periodo della Presidenza Lo Moro⁴⁶⁸; peraltro, la maggior parte di atti normativi sprovvisti di schede tecniche sono i disegni di legge di conversione dei decreti legge che, tra gli altri, nemmeno potrebbero essere presentati in preconsiglio dei Ministri qualora non ne siano dotati secondo quanto stabilito dal d.P.C.M. dell' 11 settembre 2008 e successive modifiche, per cui <<le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR>> e che <<la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludono l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri, in caso di regolamento di cui all'art. 17, c.3, della legge 23 agosto 1988, n. 440, prima della sua adozione>>; segnalazione che potrebbe essere effettuata già nella prima fase dell'analisi del provvedimento da parte del Comitato, ma che nella prassi non accade frequentemente – in realtà, molto poco – visto che tutto è lasciato alla discrezionalità dei componenti e dei funzionari dei due organi.

statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008"; in 11 pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell'esenzione stessa nella relazione di accompagnamento. In un caso (AC-5052, decreto-legge n. 21 del 2012, poteri speciali), l'esclusione viene motivata, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, in base all'evenienza che il provvedimento rientra tra gli «atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato»; in 1 parere (C-5341) la relazione illustrativa di corredo al disegno di legge giustifica l'assenza dell'AIR in considerazione "dell'urgenza del provvedimento stesso". Durante la Presidenza Cicu, più del 60% dei provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato sono privi di schede AIR e ATN, in particolare in 12 pareri si segnala che l'AIR è assente "senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008"; in 20 pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell'esenzione stessa nella relazione di accompagnamento: in 13 pareri la relazione illustrativa di corredo al disegno di legge giustifica tautologicamente l'assenza dell'AIR in considerazione "dell'urgenza del provvedimento stesso"; in 4 pareri è invece presente una diversa giustificazione.

⁴⁶⁸ Presidenza Lo Moro: in 4 pareri si segnala che l'AIR è assente "senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008"; ♦ in 5 pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell'esenzione stessa nella relazione di accompagnamento. In un caso (AC-5679, delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia), l'esclusione viene motivata, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008, in base all'evenienza che il provvedimento rientra tra gli «atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato»; in 1 parere (AC-5617) la relazione illustrativa di corredo al disegno di legge giustifica l'assenza dell'AIR in considerazione "dell'urgenza del provvedimento stesso".

1.4. *Il seguito dei pareri.* L'incidenza dell'attività del Comitato per la legislazione nei confronti del legislatore va valutata sulla base del seguito che hanno i pareri espressi. Nell'attesa che venga pubblicato il risultato sull'attività svolta dal Comitato nel periodo marzo 2014 – gennaio 2015 e nella speranza che si abbiano buone notizie in merito, non può tacersi un cammino evidentemente di ascesa del ruolo del Comitato anche se resta ancora molto da fare, auspicandosi un intervento di riforma regolamentare che restituisca al Comitato una funzione maggiormente incisiva e vincolante nei confronti del legislatore.

Le difficoltà che il Comitato ha incontrato lungo il suo percorso di assestamento sono state molteplici, e la sorte dei pareri è sempre dipesa dal modo in cui l'apporto veniva recepito dalle Commissioni di merito, maggiormente di *disturbo* nei primi periodi piuttosto che di *ausilio*⁴⁶⁹.

Nel corso degli anni, tuttavia, si è assistito ad una lenta ma progressiva sensibilizzazione del legislatore nei confronti dell'attività del Comitato, salvo durante la presidenza dell'On. Siniscalchi dove è stato registrato un tasso di recepimento delle condizioni pari al 20,1%, leggermente inferiore rispetto al primo periodo di attività del Comitato che si attestava attorno al 23,1%, oltre ad un sensibile decremento di circa il 20% relativo alle osservazioni.

Meglio il periodo successivo, dove si è registrato un seguito molto elevato: le condizioni recepite hanno fatto segnare una buona media tra il 44 e il 66,7%, mentre per le osservazioni è stata registrata una media tra il 39,2% e il 53%; Un dato particolarmente interessante se viene comparato alle medie della XIV legislatura dove il tasso di recepimento delle condizioni era pari al 30,9%, mentre per le osservazioni poco più del 20%. Vero è che, tuttavia, la XV legislatura è stata caratterizzata da un utilizzo massiccio della decretazione d'urgenza su cui il Comitato più volte è stato chiamato d'ufficio ad esprimersi in relazione a provvedimenti che presentavano notevoli criticità; e poiché, come viene sottolineato anche dalla relazione dell'On. Presidente Cicu⁴⁷⁰, spesso gli equilibri delle maggioranze influiscono sul contenuto dei pareri nel senso che

⁴⁶⁹ Così, L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., p. 306; cfr, sul tema, la seduta del 02.06.98 in cui l'On. Lembo sollecitava le Commissioni ad accogliere con maggiore frequenza i rilievi del Comitato, ma anche la lettera del Presidente della Camera del 10.03.99 che porgeva lo stesso invito a tutti i Presidenti delle Commissioni di merito.

⁴⁷⁰ Cfr. le conclusioni del turno di presidenza contenute nel Rapporto sull'attività relativo al turno di Presidenza dell'On. Cicu, p. 50 ss.

vengono rilevate patologie peculiari al momento particolare della vita della maggioranza, probabilmente il Governo era quasi *costretto* ad accogliere i rilievi formulati dal Comitato anche in modo da riuscire a raccogliere un maggiore consenso tra le forze politiche quasi come se accogliendo osservazioni e condizioni venisse implicitamente apposto un *sigillo di garanzia*.

La tendenziale ascesa del ruolo del Comitato passa anche attraverso la solerte operosità delle Presidenze Lo Presti e Zaccaria, a partire dalle quali viene inaugurata una prassi che sarà cristallizzata successivamente che consiste tuttora nel tradurre in emendamenti i più significativi suggerimenti contenuti nei pareri senza vincolare il legislatore nel merito. Spesso sono stati anche i componenti delle Commissioni a farsi carico di presentare emendamenti volti a recepire i rilievi espressi dal Comitato, mentre in altri casi i componenti stessi del Comitato in Assemblea; o ancora si è fatto ampio ricorso allo strumento degli ordini del giorno di istruzione al Governo allo scopo di porre all'attenzione dell'Assemblea questioni ritenute dal Comitato per la legislazione meritevoli di particolare interesse. In particolare, si è consolidata la prassi di presentare ordini del giorno riferiti ai provvedimenti esaminati dal Comitato – principalmente in caso di posizione della questione di fiducia – specialmente quando abbiano formato oggetto di pareri particolarmente articolati.

Recentemente il Comitato si è anche preoccupato di contrastare le prassi degenerative come questione di fiducia, maxiemendamenti, ricorso a norme auto applicative, da un lato sfruttando al massimo i *diktat* della Corte Costituzionale espressi da ultimo nelle sentenze nn. 22/12 e 32/14, dall'altro auspicando un rafforzamento del proprio ruolo attraverso le “riforme regolamentari *in itinere*”⁴⁷¹ in modo da evitare “quei fenomeni di stratificazione normativa e di fuga dal sistema delle fonti sui quali il Comitato si è più volte soffermato [auspicando] che Parlamento e Governo sappiano collaborare per legiferare meglio, al fine di assicurare a tutti i destinatari delle norme quella certezza del diritto in nome della quale opera fin dalla sua nascita il Comitato per la legislazione”⁴⁷².

⁴⁷¹ Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, Presidenza On. Cicu, p. 47.

⁴⁷² Rapporto sull'attività del Comitato per la legislazione, Presidenza On. Lo Moro, p. 74.

Capitolo VI

La qualità dei provvedimenti normativi del Governo.

1. Una valutazione generale. 2. I *controlli interni*: l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo. 2.1. ...(*segue*) Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) e il Nucleo per la semplificazione per le norme e le procedure. 2.2. (*segue*)... il controllo della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato. 3. Le difficoltà del *controllo esterno*: la verifica della legittimità dei regolamenti da parte della Corte Costituzionale e del giudice amministrativo. 4. Le recenti tendenze e gli ulteriori sviluppi.

1. *Una valutazione generale*. Il normativismo del Governo non si rinviene soltanto tenendo conto della produzione di atti con forza di legge e delle patologie che ne accompagnano il procedimento di formazione, ma anche sul versante del potere regolamentare. Il ruolo del Governo è di primo piano nello studio che si sta svolgendo, se non altro per l'incidenza sulla qualità del contenuto dei provvedimenti emanati dallo stesso esecutivo: se è vero che negli ultimi anni sono stati previsti numerosi strumenti di analisi e valutazione dell'impatto della regolazione, i risultati sembrano ancora lontani dagli obiettivi; come si avrà modo di osservare, è proprio il Governo uno degli attori che maggiormente tenta di sfuggire ai controlli che pure sono previsti in favore di Parlamento, Corte dei Conti e Consiglio di Stato, dimenticandosi che "il principio di collaborazione tra gli organi costituzionali"⁴⁷³ va inteso in un'ottica di dialogo reciproco che non può che avere effetti positivi sulla qualità della normazione.

Vero è che in passato forme di codecisione, nella specie con il Parlamento, sembravano ben avviate: segnali incoraggianti venivano da un particolare attivismo delle Commissioni in sede deliberante, dove il maggior coinvolgimento delle opposizioni garantiva un sostanziale bilanciamento di interessi tra le varie istanze, oltre ad un fenomeno sempre più crescente di emanazione di pareri parlamentari sugli schemi degli atti del Governo, ancor prima che fosse espressamente previsto dalla legge n. 400/88.

Tuttavia, per quello che la prassi ha dimostrato negli anni a venire, il presunto *continuum* tra Governo e Parlamento nascondeva il tentativo del primo di superare le proprie debolezze costituzionali e appropriarsi di spazi regolativi maggiori: il difetto dei

⁴⁷³ C. Chimenti, *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 4/1978, p. 627.

presupposti della decretazione d'urgenza, l'elusione delle fonti sulla produzione dei decreti legislativi – in particolare l'annosa problematica delle deleghe integrative e correttive (vedi *supra*, Cap. III), fino alle forzature nei confronti della l. n. 400/88 cui si è assistito, sono tutti *mali*⁴⁷⁴ che hanno aperto al Governo strade di dubbia legittimità costituzionale accentuate dal fatto che “l'evoluzione dei rapporti Parlamento – Governo si è caratterizzata per il progressivo spostamento del baricentro verso il potere esecutivo”⁴⁷⁵ che è diventato, peraltro, il punto di caduta principale delle scelte di politica generale soprattutto economica.

Per questi motivi e non a caso, già da tempo veniva segnalata la necessità di introdurre strumenti volti a monitorare l'attività del Governo⁴⁷⁶ dettata dalla convinzione che semplicità e chiarezza rappresentano garanzie essenziali dal punto di vista delle scelte politico-normative ed economiche⁴⁷⁷, tenendo conto anche del recente contesto in cui si muove l'azione dell'esecutivo.

Eppure, in relazione al tema della qualità della normazione in ambito governativo, è stato rilevato un paradosso non di poco conto: “da un lato, negli ultimi anni, l'introduzione di strumenti di analisi e valutazione d'impatto della regolazione e quelli volti a promuovere la buona redazione dei testi normativi ha avuto luogo anche e soprattutto ad opera di atti governativi; dall'altro lato, nella prassi, proprio il Governo legislatore manifesta in tale ambito quella tendenza alla fuga dai controlli alla quale si mostra così spesso incline nell'esercizio delle sue funzioni, eludendo continuamente le predette verifiche sulla sua stessa attività di produzione normativa”⁴⁷⁸; comportamento senza dubbio censurabile che va in senso contrario rispetto ad un'attività che, come detto, dovrebbe essere di *codecisione* rispetto all'indirizzo politico dell'esecutivo supportato dalla maggioranza parlamentare.

⁴⁷⁴ M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit.

⁴⁷⁵ C. Aliberti, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, in R. Dickmann e S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 313, ma già E. Cheli, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, U. De Siervo, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998; G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

⁴⁷⁶ V. Bachelet, *L'attività politica della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici. L'amministrazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 328-329.

⁴⁷⁷ A. Morelli, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, cit., p. 398

⁴⁷⁸ ID., p. 398.

I dati del Comitato per la legislazione riportati nelle pagine precedenti (cfr, in particolare, *supra*, Cap. V) sono emblematici in tal senso; v'è da chiedersi, ora, quali sono gli strumenti che dovrebbero garantire la qualità della normazione governativa, se incidono e quanto incidono i controlli pur previsti dall'ordinamento vigente.

2. *I controlli interni: l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo.* Attualmente, la cabina di regia è occupata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), vero *metronomo* dell'istruttoria governativa, notevolmente modificato nella sua struttura originaria in virtù di alcune modifiche sulle quali si tornerà in seguito.

In principio, l'art. 18 e l'art. 23, I comma, l. n. 400/88 istituirono l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di <<curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari alla formulazione e al coordinamento delle iniziative legislative, nonché all'attuazione della politica istituzionale del Governo>> e <<provvedere alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore anche al fine del coordinamento delle disposizioni medesime>> (art. 19, lett. c) e d)); un passo in avanti nell'intenzione di contemperare l'istruttoria in ambito governativo attraverso meccanismi di raccordo con gli altri centri di produzione normativa, ma evidentemente infelice sia sul versante dell'attività di *drafting*⁴⁷⁹ sia sul versante del riordino e della semplificazione normativa; l'Ufficio centrale risultò infatti un mero doppione degli Uffici legislativi dei singoli Ministeri non riuscendo a divenire il centro di coordinamento e di raccordo tra le amministrazioni di riferimento; non ha svolto alcuna funzione di programmazione dell'istruttoria governativa⁴⁸⁰ ed è stato relegato a mero correttore delle bozze di schemi di atti normativi presentati dai Ministri competenti⁴⁸¹.

Il limitato apporto dell'Ufficio è da ricondurre presumibilmente anche alla mancanza di strumenti adeguati a svolgere le funzioni di cui all'art. 19, l. n. 400/88: tali

⁴⁷⁹ In tal senso cfr. A. Ghiribelli, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, cit., p. 71.

⁴⁸⁰ N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione*, Milano, Giuffrè, 2000; Id., *La potestà normativa del Governo: alcuni spunti dal pensiero di Giorgio Berti*, in G. De Martin (a cura di), *L'amministrazione capovolta: studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, Cedam, 2007, pp. 95-120.

⁴⁸¹ In tal senso cfr. A. Ghiribelli, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, cit. p. 70.

disposizioni, per nulla specifiche e alquanto elastiche rinviano implicitamente alle prassi il ruolo che, al contrario, esse stesse avrebbero dovuto prevedere, in un periodo in cui la stagione della semplificazione era lontana e la dottrina ancora non affrontava quelle problematiche che poi sono venute fuori successivamente (cfr. *supra* Cap. II, par. 4 ss.).

2.1. *...(segue) Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) e il Nucleo per la semplificazione per le norme e le procedure.* La l. n. 59/97 avrebbe dovuto superare le criticità precedenti prevedendo gli strumenti per il ciclo della regolazione, come poi è stato attraverso la previsione dell'analisi di impatto e l'analisi tecnico normativa (cfr. *supra*, Cap. II, par. 5 ss.); ma vi è di più, perché il d.lgs. n. 303/99 ("Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) ha rafforzato un organismo già previsto dal d.P.C.M. del 10 marzo 1994, ma che non aveva avuto, fino ad allora, un'esperienza particolarmente significativa: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) con compiti meglio definiti anche rispetto a quelli individuati dall'art. 19, l. n. 400/88 riservati all'Ufficio centrale che, dunque, dismette implicitamente le proprie funzioni a mezzo dell'abrogazione parziale dell'art. 23, I comma, l. n. 400/88 ad opera dell'art. 12, comma 4, d.lgs. 303/99; funzioni che vengono supportate dalla previsione delle regole per la qualità delle regole contenute nella l.n. 59/97, implementate dalle successive leggi di semplificazione e accompagnate dalla previsione delle *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* del 2001. In particolare, l'art. 6, d. lgs. n. 303/99 potrebbe anche essere considerato una norma di interpretazione autentica dell'art. 19, lett. c) e d), l. n. 400/88, se non altro per la previsione esplicita delle funzioni del DAGL meglio individuate, tra cui spiccano la valutazione dell'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, l'adempita valutazione degli effetti finanziari, l'esame e la valutazione relativa all'attuazione delle politiche europee.

Inizialmente il DAGL era coadiuvato dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure in funzione di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri relativa all'attuazione delle politiche di semplificazione, delegificazione e riordino (art. 3, comma 3, l. n. 50/99), attraverso uno stretto coordinamento in materia di <<analisi tecnico normativa e analisi di impatto della regolamentazione, relative agli

schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali ed interministeriali>> (art. 34, comma 1, d.p.c.m. 15 aprile 2000, “Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri”⁴⁸²).

Il Nucleo si è rivelato una scelta particolarmente felice se non altro per la qualità con cui ha coordinato l'istruttoria governativa; peraltro, non avendo il DAGL alcuna competenza sulle “consultazioni di tipo operativo”⁴⁸³ ha valorizzato la funzione dell'AIR finalizzandola al “perseguimento di soluzioni consensuali tra pubblici poteri (da una parte), cittadini ed imprese (dall'altra) per l'esercizio dei poteri regolatori”⁴⁸⁴; funzioni penetranti che se correttamente attuate avrebbero permesso di levigare i profili problematici emersi dall'attività degli Uffici legislativi dei singoli ministeri già messi ampiamente in risalto da autorevole dottrina⁴⁸⁵.

Tuttavia, proprio le difficoltà (politiche) riscontrate nei rapporti con DAGL ed Uffici legislativi hanno portato alla soppressione del Nucleo a mezzo della l.n. 137/02 per fini di “prevenzione politica”⁴⁸⁶ e per lasciare “alle amministrazioni di settore il controllo sulle proposte normative che rientrano nella propria sfera di competenza”⁴⁸⁷.

Oggi, il DAGL è l'organismo più importante a fini di garanzia per la qualità della normazione governativa per il ruolo che gli si è inteso prospettare: unico dipartimento di supporto previsto da norma primaria sul quale non è possibile incidere attraverso disposizioni di tipo amministrativo e punto di caduta “attraverso il quale si realizzano le funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo e

⁴⁸² Cfr. M. De Benedetto, *Il quasi-procedimento per l'analisi di impatto della regolamentazione*, in *Studi parl. pol. cost.* n. 145-146/04, p. 104; F. Lucarelli e N. Greco, *La normalità smarrita*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 99.

⁴⁸³ F. Patroni Griffi, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del Nucleo per la semplificazione*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003, p. 59.

⁴⁸⁴ M. De Benedetto, *Il quasi-procedimento per l'analisi di impatto della regolamentazione*, cit., ma anche R. Finocchi Gherzi, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003, p. 73 ss.; F. Patroni Griffi, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del Nucleo per la semplificazione*, cit., p. 55.

⁴⁸⁵ F. Curcuruto, *Il ruolo dell'Ufficio legislativo del Ministero di grazie e giustizia*, in *Foro it.*, 1985, p. 225 ss.; B. G. Mattarella, *Il ruolo degli Uffici legislativi del Ministero nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, p. 119 ss.; R. Finocchi Gherzi, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, cit.

⁴⁸⁶ R. Finocchi Gherzi, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, cit., p. 75.

⁴⁸⁷ Id., p. 72.

del Presidente del Consiglio dei Ministri”⁴⁸⁸ in relazione all’esercizio delle funzioni costituzionali di cui all’art. 95 Cost.⁴⁸⁹; al contrario di altri dipartimenti interni alla Presidenza del Consiglio (DICA DAE, per esempio) che sono istituiti attraverso atti amministrativi.

Il DAGL si prefigura come una struttura orientata all’attuazione del programma del Governo di cui in parte ne è responsabile; funge da filtro per gli schemi di atti normativi dell’esecutivo nell’ambito di un contesto che, successivamente alla l. n. 400/88, vede quest’ultimo ancor più rafforzato nelle sue prerogative, in particolare quelle del Presidente del Consiglio che non è più colui che semplicemente “presiede e coordina il Consiglio dei Ministri, all’interno del quale dirige la politica del Governo [ma anche colui che] ne dirige l’azione nel suo divenire”⁴⁹⁰; in tutta l’istruttoria il DAGL riveste un ruolo essenziale nelle 5 fasi principali: a) proposta iniziale; b) diramazione; c) pre-consiglio; d) iscrizione del provvedimento all’ordine del giorno e coordinamento normativo; e) eventuale attività emendativa;

a) *proposta iniziale*; l’art. 3 del Regolamento interno del Consiglio dei Ministri obbliga espressamente di allegare al provvedimento che si intende iscrivere all’ordine del giorno <<la necessaria documentazione>> (art. 3, comma 1, d.p.c.m. 10 novembre 1993, così come modificato, da ultimo, dall’art. 7 d.p.c.m. 7 settembre 2007); disposizione, in verità, quanto mai laconica, ma che va necessariamente raccordata con quanto successivamente stabilito dalla circolare dei Presidenti delle Camere del 1997, dalla circolare della Presidenza del Consiglio del 20 aprile 2000, dalla Guida alla redazione dei testi normativi e dalla direttiva sulla “Istruttoria degli atti normativi del Governo”, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 82 del 08.04.09 e indirizzata agli Uffici legislativi dei Ministeri nonché alle strutture coinvolte nella produzione di atti normativi. In particolare, vengono richiesti tre adempimenti diversi: *la relazione illustrativa* mira ad esplicitare le ragioni e le finalità dell’intervento normativo oltre ai

⁴⁸⁸ C. Zucchelli, *L’Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa e dell’attività normativa del Governo*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, cit., p.14.

⁴⁸⁹ C. Zucchelli, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 14, Giappichelli, Torino, p. 200.

⁴⁹⁰ C. Zucchelli, *L’Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa e dell’attività normativa del Governo*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, cit., p.16.

principi ispiratori dello stesso⁴⁹¹; la *relazione tecnica* espressamente richiesta dall'art. 3 del regolamento interno per verificare la copertura finanziaria ed amministrativa sulla base del disposto dell'art. 81 Cost. e della l.n. 243/12; infine, la *scheda AIR*.

Viene specificato che tale richiesta va preceduta <<dall'acquisizione dei concerti previsti per legge e dalle intese ritenute opportune>>, riferendosi evidentemente al Ministro dell'economia nel caso di scheda tecnica, oltre all'acquisizione dei seguenti pareri:

- *pareri del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti* sulla base di quanto disposto dall'art. 17, comma 4, l. n. 400/88;

- *pareri della Conferenza Stato-Regioni, Stato-città e/o Conferenza unificata*, richiesti dal DAGL che tiene conto delle posizioni del Governo certificandone la conformità previa deliberazione del Consiglio dei Ministri,

- *pareri delle Commissioni parlamentari* che intervengono successivamente al parere del Consiglio di Stato di cui il Governo ne deve rendere conto nel provvedimento⁴⁹².

Tale fase attiene alla preparazione dello schema base del provvedimento; viene esaltato qui il potere di coordinamento del Presidente del Consiglio esercitato su impulso del DAGL: il primo, infatti, non solo può derogare alla procedura standard sulla base delle esenzioni previste dal d.P.C.M. n. 170/07 e dagli artt. 5, comma 3 e 6 del Regolamento interno, ma può chiedere al Ministro proponente di fornire ulteriori documenti, ovvero procedervi direttamente per mezzo di un'attività istruttoria ancora una volta coordinata dal DAGL; ciò che emerge non è soltanto un ruolo di pura mediazione tecnica del Dipartimento, ma di politica sostanziale, tenuto conto che le prassi hanno anche dimostrato che prima della diramazione vengono effettuate numerose riunioni di concertazione per giungere ad una soluzione di compromesso⁴⁹³ finalizzata a verificare l'applicazione delle regole di *drafting* e "l'idoneità della normazione proposta ad attuare gli obiettivi politici governativi"⁴⁹⁴.

b) diramazione (art. 4, comma 1, reg. interno PCM); la diramazione rappresenta la fase intermedia tra l'istruttoria preliminare e il pre-consiglio, dove il DAGL, tenuto

⁴⁹¹ Cfr. la circolare DAGL del 15.10.01 e il d.P.C.M. del 10.11.93.

⁴⁹² In tal senso, A. Ghiribelli, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, cit., p. 80.

⁴⁹³ Id., p. 81.

⁴⁹⁴ C. Zucchelli, *Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato*, in *Nomos*, 2002, p. 26.

conto delle concertazioni precedenti, tenta di risolvere eventuali contrasti insorti tra i soggetti coinvolti e si “assume la responsabilità della fase istruttoria e del coordinamento dei diversi interessi [predisponendo] un testo concordato ovvero riservato quando contrasti politici molto forti non hanno consentito di raggiungere un accordo e le diverse amministrazioni hanno espresso riserve”⁴⁹⁵ – il c.d. *fuori sacco*.

Una volta trasmesso al Segretario della Presidenza del Consiglio, mediante la diramazione vengono resi pubblici i provvedimenti istruiti che verranno iscritti all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

c) *il pre-consiglio*; l’art. 4, comma 1 del regolamento interno prevede <<una riunione preparatoria [almeno] due giorni prima della riunione del Consiglio al fine di pervenire alla relazione definitiva>> dei provvedimenti istruiti; il pre-consiglio è quindi una fase particolare e molto delicata, non tanto perché *necessaria* quanto piuttosto per la funzione svolta, ossia di sciogliere i nodi anche politici del provvedimento, di ricomporre i contrasti tra le varie amministrazioni, di rilevare le criticità delle schede tecniche e delle schede finanziarie; il ruolo del DAGL si fa particolarmente interessante per il compito che gli viene assegnato, cioè di *copresiedere* insieme al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio la riunione, facendosi portavoce delle necessità e delle richieste del Presidente del Consiglio. Qui tecnica e politica tendono a trovare il giusto compromesso tra le esigenze dei soggetti interessati, tenendo conto delle verifiche che il DAGL è tenuto a compiere ai sensi dell’art. 6 d.lgs. n. 3030/99; il provvedimento finale è, infatti, il frutto di quello che viene considerato un “consenso tecnico-politico”⁴⁹⁶ che attesta l’adesione unanime di tutte le amministrazioni certificata dal DAGL nella sua funzione “notarile”⁴⁹⁷. Le prassi hanno rilevato che durante queste attività preordinate all’iscrizione del provvedimento all’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento è perennemente in contatto con gli Uffici legislativi che forniscono documenti e chiarimenti in merito ad aspetti critici del provvedimento normativo.

⁴⁹⁵ A. Ghiribelli, *L’istruttoria degli atti normativi del Governo*, cit., p. 82.

⁴⁹⁶ C. Zucchelli, *L’Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa e dell’attività normativa del Governo*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, cit., p.24.

⁴⁹⁷ C. Zucchelli, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, p. 207, *ID.*, *Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato*, cit., p. 29; A. Ghiribelli, *L’istruttoria degli atti normativi del Governo*, cit., p. 84; V. Di Porto, *L’analisi di impatto nell’istruttoria legislativa*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, cit., p.84.

d) *Iscrizione all'ordine del giorno e coordinamento normativo in Consiglio dei Ministri*; all'esito dell'istruttoria, il provvedimento è pronto per essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri; può accadere, tuttavia, che la relazione tecnica non sia stata esaminata a fondo dal Ministro dell'economia o che le amministrazioni interessate esprimano riserve sul contenuto del provvedimento; in casi del genere, il DAGL organizza ulteriori riunioni di concerto con cui tenta di sciogliere gli ultimi contrasti fornendo una *nota di appunto* al Presidente del Consiglio – che non conosce l'istruttoria effettuata, o comunque non la conosce a fondo – con la quale riassume “i presupposti, le motivazioni politiche e gli obiettivi politici che si intendono raggiungere, gli strumenti tecnici utilizzati, ed eventualmente si dà conto di quei nodi tecnici e politici che non sia stato possibile superare all'interno del pre-consiglio”⁴⁹⁸. Una volta discusso e approvato il provvedimento in Consiglio dei Ministri, il compito del DAGL non si esaurisce perché si procede alla stesura definitiva del testo attraverso intese tecniche condotte sulla base degli orientamenti espressi.

e) *Eventuali attività emendative*; sugli atti deliberati in Consiglio dei Ministri e trasmessi all'esame in Parlamento, il DAGL rimane competente anche nella fase emendativa, di concerto con il Ministro per i rapporti con il Parlamento, il quale ne autorizza la presentazione alle Camere o alla Commissione competente⁴⁹⁹.

La procedura emarginata dimostra chiaramente che almeno nelle intenzioni del legislatore il ruolo del DAGL è particolarmente dirimente e fondamentale nell'ambito della qualità della normazione governativa, tanto che sotto il suo controllo passano tutte le norme di produzione governativa funzionali per la realizzazione dell'indirizzo politico; esso coniuga in sé la funzione propulsiva, sussidiaria, notarile e coordinatrice che non si ferma alla fase delle predisposizione dei disegni di leggi, ma arriva fino in Parlamento, realizzando un monitoraggio costante e puntuale anche nella fase emendativa e svolgendo, così, un'attività di vigilanza e di coordinamento per conto del Presidente del Consiglio.

⁴⁹⁸ C. Zucchelli *Il coordinamento normativo del Governo*, cit., p. 209.

⁴⁹⁹ Il Ministero che intenda presentare un emendamento governativo lo invia al DAGL e al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Ha luogo una fase di consultazione tra le amministrazioni interessate. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento autorizza la presentazione o presenta direttamente l'emendamento; se non c'è assenso delle amministrazioni interessate, il DAGL procede ad organizzare riunioni di coordinamento nelle quali il singolo emendamento viene esaminato e analizzato per trovare la soluzione tecnico-politica. La materia è regolata dall'art. 5 del d.P.R. 19 luglio 1989, n. 366, dagli artt. 9 e 16 d.p.c.m. 4 agosto 2000 e dall'art. 4 d.P.R. 19 luglio 1989, n. 366.

Inoltre, anche le recenti modifiche introdotte dal d.P.C.M. dell' 1 ottobre 2012 ("Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri") vanno nel solco tracciato dalla disciplina precedente; l'art. 28 indica il DAGL come <<struttura di supporto al Presidente nella funzione di coordinamento della normativa>>, assegnandoli una serie di competenze molto dettagliate che fanno il paio con la nuova disciplina sull'AIR, ATN e VIR contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2013 (cfr, *supra*, Cap. II).

2.2. (*segue*)... *il controllo della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato.* Ulteriori profili di controllo interno sugli atti del Governo risiedono nelle funzioni di due organi giurisdizionali previsti dall'art. 100 Cost. che, in posizione di indipendenza rispetto all'esecutivo, esercitano un'attività di supporto tanto da essere inquadrati in Costituzione come *organi ausiliari*. Anche Corte dei Conti e Consiglio di Stato, difatti, effettuano un'attività di *drafting diffuso*, come peraltro sembra ricavarsi dalla lettura delle disposizioni di cui all'art. 17, commi 25-28, l. n. 127/97.

La Corte dei Conti, in particolare, <<esercita il controllo preventivo sugli atti del Governo [e] sulla gestione del bilancio>> (art. 100, comma 2, Cost.); rispetto all'impianto originario della disciplina contenuta nel t.u. delle leggi sulla Corte dei Conti, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, non sono state apportate significative variazioni se non su alcuni aspetti meramente procedurali.

Per quel che concerne il bilancio, non è questa la sede specifica per trattare l'argomento, ma si sottolinea la particolare attenzione della Corte a non sconfinare in considerazioni sulle scelte politiche di fondo dell'esecutivo, poiché da sempre ha fatto un uso corretto ed imparziale dei parametri forniti *in primis* dall'art. 81 Cost. e dalle leggi che disciplinavano il ciclo di bilancio.

L'attenzione va qui evidentemente posta sui regolamenti governativi, in particolare sui regolamenti di delegificazione: uno dei profili più problematici che riguarda il controllo è il "visto" che precede la pubblicazione dell'atto in Gazzetta Ufficiale che non è, come sembra, un mero adempimento procedurale, ma nasconde delle insidie nei casi – non frequenti in verità – di *iscrizione con riserva* in G.U. del provvedimento stesso, cioè quando nonostante i rilievi formulati dalla Corte dei Conti, il Governo si assume pubblicamente la responsabilità politica di emanarlo; vedendosi

scavalcata, spesso la Corte ha innalzato il livello di controllo successivo aggravando, di fatto, il procedimento di adozione degli atti dell'esecutivo e sfruttando al massimo la disposizione dell'art. 20, comma 3, l.n. 59/97⁵⁰⁰; questa peculiarità rivela una duplice funzione della Corte dei Conti, da un lato come ausiliario del Governo in relazione alla sua funzione di indirizzo politico, dall'altro di ausiliarietà nei confronti del Parlamento quando, attraverso la registrazione con riserva e fermo restando l'impossibilità di interdizione dell'atto, comunica a quest'ultimo la sussistenza di determinate illegittimità anche ai fini di un controllo politico delle Camere⁵⁰¹.

Gli stessi profili si rilevano sull'attività del Consiglio di Stato, chiamato ad esprimere un parere nei confronti dei regolamenti ministeriali ed interministeriali (art. 17, comma 1, l.n. 400/88)⁵⁰². Qui la funzione dell'organo viene intesa – al pari di quanto avviene nel caso dei pareri sulle deleghe legislative⁵⁰³ – come un potenziale elemento di bilanciamento in un rapporto sempre più orientato in favore dell'esecutivo⁵⁰⁴ e come “strumento di correzione del rapporto tra Parlamento e Governo [così come] confermato dalle discussioni in materia di vincolatività del parere, ovvero di grado dello stesso”⁵⁰⁵.

A tal proposito, è stato proprio il Consiglio di Stato, nel parere n. 71/97 a risolvere una questione che riguardava i regolamenti di delegificazione, quando il parere espresso dalle Commissioni parlamentari interveniva nello stesso momento rispetto a quello richiesto al Consiglio: si poneva la questione del rapporto funzionale tra i due pareri, in particolare su quale dei due dovesse essere reso in funzione dell'altro; è stato

⁵⁰⁰ L'art. 20, comma 3, esplicitamente afferma: <<I regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministro competente, previa acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ove necessario, promuove, anche su richiesta del Ministro competente, riunioni tra le amministrazioni interessate. Decorsi trenta giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni, i regolamenti possono essere comunque emanati>>.

⁵⁰¹ Così anche A. Carbone, (voce) Corte dei Conti, in *Enc. giuridica Treccani*, vol. IX, *passim*, ed E. Berarducci, *I controlli della Corte dei Conti sull'attività normativa del Governo*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, cit., p. 94.

⁵⁰² M. Carducci, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996.

⁵⁰³ N. Lupo, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 1998.

⁵⁰⁴ M. Della Morte, *L'intervento consultivo del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari sui regolamenti di delegificazione: problemi di coordinamento*, in V. Coccozza e S. Staiano, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Torino, Giappichelli, 2001, p. 665.

⁵⁰⁵ M. Manetti, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 395 ss.

chiarito che sussiste un'esigenza funzionale per cui il relativo parere debba intervenire successivamente a quello reso dalle Commissioni che <<esprimono degli indirizzi politici e quindi rientra nella funzione del Consiglio di Stato verificare, con gli strumenti tecnico-giuridici che gli sono propri, che la formulazione finale del provvedimento recepisca correttamente gli indirizzi espressi dal Parlamento, ovvero verificare che sia giuridicamente corretta la motivazione con cui il Governo abbia eventualmente risolto di disattendere quegli indirizzi>>⁵⁰⁶; tale questione ne sottende un'altra di particolare interesse e che ha scatenato divisioni in dottrina tra chi intende l'attività del Consiglio di Stato come controllo⁵⁰⁷ ovvero come consulenza⁵⁰⁸: secondo alcuni, "l'art. 17 della legge n. 127 porta a compimento di un processo iniziato in passato; nel far ciò, essa, disciplinando *ex novo* i casi in cui il parere del Consiglio di Stato è richiesto in via obbligatoria, da una parte connota in modo specifico tale parere, e dall'altra, qualifica in una *direzione univoca* la funzione consultiva del Consiglio, caratterizzando di conseguenza, il ruolo istituzionale che il Consiglio medesimo è chiamato a svolgere nell'esercizio di tale funzione>>⁵⁰⁹; tuttavia, parrebbe maggiormente aderente al dato normativo la seconda impostazione atteso che la prima avrebbe dovuto presupporre la non obbligatorietà del passaggio procedurale previsto dall'art. 17, comma 4, l.n. 400/88; ciò sembra leggersi tra le righe dello stesso parere 71/97 laddove si afferma che il Consiglio di Stato deve procedere ad una *puntuale verifica* del recepimento delle indicazioni espresse dai pareri parlamentari negli atti normativi del Governo; è chiaro che qualificare l'attività di tale organo come forma di consultazione e non di controllo sgombra il campo da eventuali profili di ambiguità politica, ma è anche vero che sminuisce una funzione molto importante che è quella già

⁵⁰⁶ Cfr. Sez. consultiva Cons. Stato, parere n. 71/97, in *Cons. Stato*, 1998, vol. I, 515. *Contra* F. Patroni Griffi, *Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato*, in *Nomos*, 2002, p. 39 ss. in cui sostiene la tesi di fondo per cui la funzione del Consiglio di Stato sia consultiva e non di controllo; la naturale conseguenza è che i pareri dello stesso siano antecedenti rispetto a quelli parlamentari.

⁵⁰⁷ G. Melis, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, in S. Cassese (a cura di), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997.

⁵⁰⁸ C. Malinconico, *Il Consiglio di Stato nel sistema delle Autorità indipendenti*, in S. Cassese (a cura di), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 66; A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1996; cfr. anche P. Ciarlo, *L'indirizzo politico*, in . Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, 1999, p. 83.

⁵⁰⁹ A. Pajno, *Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il Consiglio di Stato e la funzione consultiva*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Italia e Francia*, Milano, Giuffrè, 1998.

individuata per la Corte dei Conti, cioè di contribuire a riequilibrare il rapporto Governo-Parlamento attraverso un controllo di tipo tecnico ed imparziale.

3. *Le difficoltà del controllo esterno: la verifica della legittimità dei regolamenti da parte della Corte Costituzionale e del giudice amministrativo.* È stato correttamente evidenziato come la tendenza ad occupare spazi regolativi attraverso fonti di rango secondario sia stato un fenomeno pressoché generalizzato e consolidatosi già all'indomani della promulgazione della l. n. 400/88, in particolare a causa dell'evidente fragilità ed instabilità dell'art. 17⁵¹⁰; le questioni che si sono poste al centro dei dibattiti dottrinali hanno riguardato fenomeni di varia natura, la maggior parte riconducibili alla *fuga dal regolamento* – già rilevato dai dossier e dai resoconti dell'attività del Comitato per la legislazione – realizzatasi con l'emanazione di atti normativi delegificanti autorizzati tramite decreti legge⁵¹¹, tramite legge delega⁵¹² ovvero tramite un procedimento c.d. *spurio* non riconducibile in alcun modo all'art. 17, comma 2, l.n. 400/88⁵¹³ ed eludendo, di fatto, i controlli *endoprocedimentali* poc'anzi individuati; prassi che anche il Consiglio di Stato ha avallato in un primo momento negando che “la legge di autorizzazione possa stabilire in modo esplicito le norme generali regolatrici della materia in quanto sarebbe sufficiente l'indicazione dei <<tratti e degli effetti essenziali>>⁵¹⁴, così come previsti dalla disciplina già in vigore e mostrando un considerevole allontanamento dal modello di riferimento”⁵¹⁵.

⁵¹⁰ Così anche G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 590 ss.

⁵¹¹ F. Cerrone, *La delegificazione che viene dal d.l.*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2080; A.A. Cervati, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, vol. X, Treccani, Roma, 1997; A. Celotto, *Decreto legge ed attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., EUM, Macerata, 2006; A. Mastropaolo, *Delegificazione mediante procedure atipiche e mediante atti diversi dalla legge formale*, in M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., p. 103; G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare nel caos senza fine*, cit.; A. Simoncini, *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, cit.;

⁵¹² G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, Giuffrè, 2009; E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, Giappichelli, 1999.

⁵¹³ V. Di Porto, *Del “ripristino” delle leggi e di altri atti del Governo, più o meno delegificati*, in *La delegificazione e i decreti di natura non regolamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011-2012.

⁵¹⁴ Consiglio di Stato, parere del 16 novembre 1989.

⁵¹⁵ G. Coletta, *Delegificazione in bianco. Pareri parlamentari sugli schemi di regolamento e deficit sistematico delle fonti: per una disciplina costituzionale di delegificazione*, in V. Cocozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della*

Non si esagera se si sostiene che le conseguenze di questo orientamento siano state devastanti per la sottrazione delle competenze proprie al Parlamento⁵¹⁶ e, di riflesso, sulla forma di governo; il primo aspetto è stato ancor di più amplificato nelle sue criticità da numerose disposizioni normative che hanno tracciato strade delegificanti totalmente sganciate dal modello delineato dall'art. 17, l.n. 400/88:

- l'art. 4, l.n. 86/89 che per l'attuazione del diritto dell'Unione Europea rinvia all'art. 17, l.n. 400/88 senza specificare di quale natura debba essere il regolamento del Governo;

- gli artt. 19, 20 e 24, l.n. 241/90 allorché prevedono procedimenti di delegificazione che non individuano norme generali regolatrici della materia, né tantomeno le norme da ritenere abrogate una volta entrati in vigore i regolamenti, rimettendo agli stessi l'effetto delegificante;

- l'art. 2 commi 7, 8 e 9, l.n. 537/93 che prevede norme generali regolatrici della materia generiche e riferibili ad una pluralità di procedimenti amministrativi particolarmente complessi; inoltre, non individua le norme da considerare abrogate una volta intervenuti i regolamenti delegificanti, riservando al Governo ampi margini di manovra;

- la l.n. 59/97 che ha inaugurato la stagione delle semplificazioni introducendo il comma 4-*bis* all'art. 17, l.n. 400/88 per consentire al Governo di emanare regolamenti di delegificazione che organizzassero uffici e dipartimenti interni, tanto da considerarsi quasi come una *riserva regolamentare permanente*.

- gli artt. 7, 8 e 9, d.lgs. n. 303/99 che attribuiscono in capo al Presidente del Consiglio poteri regolamentari ampi e non specificati relativi all'organizzazione degli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵¹⁷.

Sul versante della forma di governo, una supremazia così evidente – anche sul piano della quantità e della vastità del contenuto – comporta una rottura del *continuum* Governo-Parlamento⁵¹⁸ tanto che “l'esecutivo gioca [ormai] un ruolo nell'ordinamento che non può essere relegato nella tradizionale funzione di esecuzione della legge perché

giurisprudenza costituzionale, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Torino, Giappichelli, 2001, p. 642.

⁵¹⁶ Cfr. G.F. Ciaurro, *Istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982.

⁵¹⁷ Così anche A. Mastropaolo, *Delegificazione mediante procedure atipiche e mediante atti diversi dalla legge formale*, in M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit. 2, p. 100 ss.

⁵¹⁸ A. Pizzorusso, *Sistema delle fonti*, cit.

abbraccia anche l'attività politica"⁵¹⁹; dunque, se la potestà regolamentare del Governo trova la sua legittimazione in Costituzione, nel rapporto di fiducia che lega Governo e Parlamento e che permette al primo di realizzare il suo indirizzo politico *anche* tramite i suoi poteri normativi, ciò non vuol dire che lo stesso possa discostarsi dai modelli prefigurati dal legislatore con la l.n. 400/88 che, se da un lato non possiede una forza passiva da non accettare deroghe, dall'altro è pur vero che:

- le disposizioni in essa contenute sono, di fatto, fonti sulla produzione e condizionano logicamente la validità delle altre norme determinandone l'illegittimità⁵²⁰;

- la l. n. 400/88 attua direttamente l'art. 95, comma 3 Cost. "che si sostanzia in una particolare qualità legislativa che le consente di prevalere sulle altre fonti primarie che non derogano ad essa espressamente"⁵²¹;

- l'elusione dell'art. 17, l.n. 400/88 porta alla lesione del principio di legalità⁵²².

Come si è già avuto modo di constatare, la Corte Costituzionale non è stata dello stesso avviso (cfr. *supra* Cap. III), considerando la l.n. 400/88 non vincolante dal punto di vista formale (s.n. 391/95) e accogliendo i rilievi della dottrina contraria⁵²³.

Dunque, mentre non è in discussione una sorta di controllo di costituzionalità dei regolamenti attraverso la disapplicazione da parte del giudice amministrativo, molto si è discusso attorno alla possibilità per il giudice di legittimità di sindacare il contenuto qualora fosse contrario alle disposizioni della Costituzione, lasciando prefigurare pochissimi margini di manovra anche nel caso di un ipotetico sindacato sul *continuum* legge-regolamento⁵²⁴.

Soltanto in rare occasioni la Corte sembra smentire il suo orientamento principale, cioè quando il regolamento integrativo ed attuativo, così come formulato,

⁵¹⁹ E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, *passim*, ma anche M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, *passim*.

⁵²⁰ F. Caringella, *Fonti governative: nuovo Titolo V della Costituzione e Consiglio di Stato*, in E. Catelani ed E. Rossi, *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. 166.

⁵²¹ A. Mastropaolo, *Delegificazione mediante procedure atipiche*, cit., p. 100.

⁵²² Così anche L. Carlassare, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, n. 1/1990, p. 34; ma anche L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 356 ss.

⁵²³ V. Coccozza, *La delegificazione, modello legislativo – Attuazione*, Napoli, Jovene, 2003, p. 1260.

⁵²⁴ Cfr. Corte cost., ordinanze nn. 20/08, 197/08, 37/07, 130/07, 300/06, 66/04, 145/03, 124/01; in questo senso anche M. Massa, *Giurisdizione di costituzionalità e potere regolamentare. Notizie dal confine*, in V. Coccozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, orino, Giappichelli, 2001, p. 343 ss.

rende incostituzionale le disposizioni sulla legge impugnata⁵²⁵, oppure quando assorbe la fonte secondaria nel giudizio di legittimità sulla legge impugnata⁵²⁶.

La ritrosia della Corte a pronunciarsi sui regolamenti è ineccepibile dal punto di vista del disposto dell'art. 134 Cost. e l'interpretazione che da sempre la Corte ha dato del concetto di *legge*; tuttavia, non può non segnalarsi come lo svolgimento delle prassi ha reso evanescenti i controlli *endoprocedimentali*, permettendo al Governo di intervenire su materie di portata generale⁵²⁷ non rispettando il principio di legalità e di alterare l'equilibrio della forma di governo.

Ne risultano effetti devastanti sulla qualità del prodotto normativo che viene completamente sacrificato a dispetto di una normazione sempre più disordinata, caotica⁵²⁸, frantumata tra d.P.C:M. a contenuto non regolamentare, ordinanze, circolari, decreti dal contenuto regolamentare qualificati dalla legge come di natura non regolamentare⁵²⁹; per questo motivo si conviene con chi già da tempo auspica un riassetto della disciplina regolamentare che, viste le ultime derive, non è più procrastinabile⁵³⁰.

4. *Le recenti tendenze e gli ulteriori sviluppi.* Il quadro non proprio esaltante della qualità normativa del Governo porta a chiedersi come mai nonostante la previsione di procedure e di controlli sulla carta apparentemente molto efficaci, oggi ancora vengono rilevate problematiche non di poco conto; le indagini svolte dal Comitato per la legislazione (cfr., *supra*, Cap. V) rendono evidenti i mali da elusione del principio di legalità, delle fonti sulla produzione dei decreti leggi, degli eccessi di delega legislativa e della procedura per l'attuazione dei regolamenti⁵³¹.

Sembra evidente, quindi, che le criticità rilevate hanno in parte fondamento nell'attività di produzione delle regole a livello governativo; in particolare, sui

⁵²⁵ Corte cost., n. 1456/94.

⁵²⁶ M. Massa, *Giurisdizione di costituzionalità e potere regolamentare. Notizie dal confine*, pp. 346, 347.

⁵²⁷ Come tra gli altri, d.P.R. n. 168/2010, d.P.R. n. 207/2010, d.P.R. n. 223/2010, d.P.R. n. 254/2005, d.P.R. n. 1087/2004.

⁵²⁸ G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare nel caos senza fine*, cit., *passim*.

⁵²⁹ V. Marcenò, *Decreti di contenuto regolamentare qualificati dalla legge come di natura non regolamentare*, in M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato*, cit. p. 117 ss; ma anche E. Albanesi, *I decreti del Governo di natura non regolamentare. Un percorso interpretativo*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., p. 170 ss.

⁵³⁰ G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare nel caos senza fine*, cit., *passim*.

⁵³¹ M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato*, cit., *passim*.

regolamenti e sugli schemi di atti normativi è stato mostrato un disinteresse generale all'utilizzo delle regole per la qualità delle regole, così come sembra anche venir fuori dalla Relazione sullo stato di attuazione dell'AIR che rende conto di un numero di analisi maggiormente elevato rispetto ai paesi esteri, ma che non tiene conto della tendenza al ribasso rispetto agli anni precedenti e del fatto che Ministeri importanti come lavoro, salute, istruzione e difesa sono quelli che meno si preoccupano di effettuare le analisi di impatto e le analisi tecniche⁵³²; eppure il DAGL su questi aspetti si è sempre dimostrato solerte nel segnalare le criticità e le deficienze in merito ad AIR; VIR e ATN tanto da proporre innovative soluzioni anche alla luce delle direttive europee, come da ultimo la comunicazione "EU Regulatory Fitness" che prevede il programma REFIT⁵³³ volto a ridurre gli oneri sproporzionati, ad abrogare regole obsolete ed a semplificare norme e procedure attraverso l'implementazione di AIR, ATN e VIR; in particolare, sulla base dell'esperienza applicativa e dei risultati raccolti dal DAGL, le novità ipotizzate ed oggetto ancora di valutazione sono le seguenti:

- *programmazione*; collegare la selezione degli interventi da sottoporre ad AIR alla programmazione dell'attività normativa;
- *selezione*; modificare le ipotesi di esclusione ed esenzione dell'AIR in modo da diminuire il numero dei provvedimenti da sottoporre ad analisi e concentrare le risorse su quelli di maggiore impatto su cittadini ed imprese;
- *consultazione*; introdurre una disciplina analitica per AIR, ATN e VIR;
- *comparazione*; prevedere che l'analisi di impatto riguardi tutte le opzioni alternative di intervento e non solo di quella preferita;
- *trasparenza*; garantire maggiore trasparenza delle procedure AIR, VIR e ATN anche attraverso la pubblicazione sui siti delle amministrazioni interessate delle relazioni.

Infine, resta da segnalare un'importante novità curata direttamente dal DAGL e che senz'altro può ascriversi al tentativo di sensibilizzare le istanze a praticare la qualità della normazione anche al fine di contribuire alla competitività e alla crescita sostenibile del paese: il "Progetto Operativo di Assistenza Tecnica" del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (POAT-DAGL) è

⁵³² Cfr. Rapporto 2013 sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione.

⁵³³ Su cui, cfr., T. Gallas, *Il riordino della legislazione. Rapporto sul diritto europeo*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

particolarmente ambizioso e si inserisce in una prospettiva di miglioramento ed implementazione delle regole per la qualità delle regole. Il progetto rientra nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Assistenza Tecnica (POAT-GAT FESR 2007-2013), che si è posto alcuni obiettivi tra cui promuovere l'innovazione e la crescita delle competenze nella pubblica amministrazione in una logica di multilivello; promuovere l'*open government*; promuovere trasparenza, responsabilità e accountability; informare, promuovere e coinvolgere la partecipazione attiva.

Le premesse di un progetto così ambizioso sembrano essere interessanti e convincenti quantomeno nell'intenzione di sensibilizzare le istituzioni al rispetto dei canoni della qualità delle regole condividendo modelli, tecniche, metodi di analisi orientati alla trasparenza e all'efficacia anche attraverso un coinvolgimento dei vari livelli territoriali e non limitandosi ad una prospettiva centralizzata.

Per i risultati bisognerà ovviamente attendere il lungo periodo; soprattutto sarà interessante valutare se e come queste contribuiranno a dare una sterzata positiva alle esperienze negative degli ultimi anni.

Capitolo VII

Sintesi delle criticità e prospettive. Quale futuro per la qualità della legislazione?

Dai risultati della ricerca fin qui svolta emergono numerosi interrogativi che evidenziano criticità rilevanti. Fare chiarezza in una materia così magmatica e influenzata da una molteplicità di fattori esterni è compito arduo alla luce dei profili di cui si è tenuto conto nel corso delle indagini svolte su vari livelli, ma che si sono mantenuti nei entro i confini interni attraverso la valutazione dei profili che hanno riguardato il procedimento legislativo statale.

Il problema della qualità della legislazione va senz'altro affrontato alla radice; come è stato rilevato nella prima parte del lavoro, qualcuno aveva già provato a porre al centro della discussione la fondazione di una *scienza della legislazione*; prima ancora, i grandi classici del Filangieri e del Muratori avevano sottolineato l'esigenza della cura del linguaggio giuridico nella produzione delle norme. È paradossale che in Italia, salvo pochissimi casi⁵³⁴, le università formino gli studenti ad interpretare le norme giuridiche, ma non *il modo in cui* scriverle, dimenticandosi che anzitutto dalle tecniche di redazione si può agevolmente risalire alle intenzioni del legislatore, alla *ratio* e agli obiettivi sottesi; è evidente che già alla base manca uno dei profili fondamentali per un giurista.

Aspetto, questo, che incide evidentemente sul versante pratico e che viene amplificato dal fatto che le regole di *drafting* vengono in primo luogo maneggiate dai funzionari degli uffici legislativi dei Ministeri e dei gruppi parlamentari che scontano evidenti difficoltà; è inoltre difficilmente ipotizzabile che gli stessi siano sovente forniti

⁵³⁴ Tra le quali si segnala l'Università degli Studi di Genova, dove è attivato sia il corso di dottorato in *Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi* coordinato dal Prof. Pasquale Costanzo sia l'insegnamento *Tecnica legislativa* affidato al Prof. Enrico Albanesi; il corso di studi diretto dal Prof. M. Carli sul *La buona scrittura delle leggi* nell'ambito del Seminario di Studi e ricerche parlamentari "S. Tosi" dell'Università di Firenze; il corso di *Metodologia e tecnica della normazione*, coordinato dal Prof. G. Di Genio nell'Università di Salerno; il corso di *Tecnica della legislazione*, tenuto dalla Prof.ssa Margherita Raveraira presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia; l'insegnamento del Prof. Franco Modugno, *Teoria e tecnica della normazione e dell'interpretazione* presso la LUISS; o, da ultimo, il modulo di insegnamento sulla *Qualità della legislazione*, previsto dalla cattedra di diritto costituzionale del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino (Prof. Licia Califano e Prof. Massimo Rubechi), tenuto dal Dott. Luca Di Majo. Al di fuori delle sedi prettamente accademiche si segnalano alcuni corsi al FORMEZ e all'ISLE.

anche di competenze economiche, statistiche, sociali, tutte funzionali alla valutazione degli effetti che la legge potrà produrre e/o ha già prodotto nel caso di analisi *ex post*.

La tecnica legislativa, infatti, attiene all'insieme delle regole relative al *drafting formale* ossia alla scrittura materiale di un testo normativo, a quelle relative all' AIR e all' ATN – con funzione servente per il legislatore, finalizzata ad inquadrare un atto normativo nel sistema delle fonti – all'insieme delle regole attinenti alla semplificazione – taglialeggi, delegificazione, MOA, testi unici – e, infine, quelle relative alla verifica di impatto della regolazione (VIR) che riguardano le modalità di raccolta dei dati e delle statistiche e che testimoniano come la normativa prodotta ha impattato nei confronti degli *stakeholders*; si tratta di termini e di regole non soltanto strettamente giuridiche.

Affrontare lo studio della tecnica legislativa attraverso i canoni del diritto costituzionale vuol dire ragionare e leggere le regole per la qualità delle regole non soltanto come meri precetti burocratici e informali – ancorché appaiono come tali – quanto piuttosto osservarle sotto l'ottica della forma di governo e dei valori costituzionali sottesi a determinate regole.

Ora, dopo un periodo in cui se n'è parlato poco, sembra intravedersi una nuova stagione di sensibilizzazione relativa al tema della qualità della normazione, probabilmente dettata dallo scenario di crisi globale che impone di tener conto delle scarsità delle risorse economiche, organizzative e professionali, per orientare le scelte di politica normativa alla definizione, *in primis*, dei costi e dei benefici di ciascuna possibile opzione di scelta.

Nel sistema multilivello di produzione normativa, esigenze di questo tipo sono state prese in considerazione dal legislatore internazionale ed europeo⁵³⁵, nazionale⁵³⁶ e

⁵³⁵ Commissione europea (2010), "Legiferare con intelligenza nell'Unione Europea", COM(2010) 543 def., Bruxelles, 8 ottobre 2010. - Commissione Europea (2006), "Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità", COM(2006)545 def., Bruxelles, 19 ottobre. - Commissione europea (2002a), "Documento di consultazione – Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", COM(2002) 277 def., Bruxelles, 5 giugno 2002. - Commissione europea (2002b), "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", COM(2002)704 def., Bruxelles, 11 dicembre 2002. - Commissione europea (2001), "La Governance Europea. Un Libro Bianco", COM(2001) 428 def., Bruxelles, 5 agosto 2001. - Commissione Europea, DG Politica Regionale e Coesione, Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento, Commissione Europea, 2003. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_it.pdf - Commissione Europea, DG Politica Regionale e Coesione, Documento di lavoro n.4, Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici, Commissione Europea, agosto 2006. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_it.pdf - Commissione

Europea, DG Politica Regionale e Coesione, Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Final Report, Commissione Europea, luglio 2008.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

Ocse (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, 8 June (http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_2649_33735_42216857_1_1_1_1,00.html) - Ocse (2008), Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers, 2008, p. 48 (<http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>). Strumenti per il ciclo della regolazione 199 - Ocse (2001a), The Oecd Report on Regulatory Reform, Paris, Oecd Publishing. - Ocse (b), Businesses' Views on Red Tape- Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium Sized Enterprises, OECD, Paris, 2001. - Ocse (2001b), Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public participation, Oecd Public Management Policy Brief n. 10, Luglio. - Ocse (a), Regulatory Reform in Italy, OECD, Paris. 2001. - Ogus A., Regulation. Legal form and economic theory, Oxford, Clarendon, 1994. - Ocse, From Red Tape to Smart Tape - Administrative Simplification in OECD Countries', OECD, Paris, 2003.

⁵³⁶ Malgrado l'assenza di veri e propri vincoli giuridici in tal senso, in Italia si è scelto di introdurre l'AIR in via obbligatoria per la regolamentazione di origine governativa, ministeriale e interministeriale, mediante la L. 8 marzo 1999, n. 50 (prima legge di semplificazione). Successivamente, la Dir. Pcm 27 marzo 2000, "Analisi tecnonormativa e Analisi di impatto della regolazione", ha stabilito che l'AIR dovesse essere sottoposta a sperimentazione per un anno. Con una direttiva successiva, più dettagliata (la Dir. Pcm 21 settembre 2001) sono stati previsti un progressivo ampliamento dei casi da sottoporre ad AIR e lo sviluppo di capacità tecniche adeguate all'interno delle amministrazioni e sono state fornite indicazioni sull'organizzazione degli uffici. In particolare, ciascun ministero doveva individuare un responsabile dell'andamento della sperimentazione, mentre le forme di coordinamento istituzionale tra Governo e Parlamento in materia di AIR dovevano essere definite anche attraverso l'istituzione di un Comitato di indirizzo presieduto dal Ministro per la funzione pubblica. Venne inoltre prevista la definizione delle prime modalità di monitoraggio e valutazione ex post (VIR). La direttiva, infine, stabilì il calendario della sperimentazione, distinguendo quattro fasi: nella prima, si sarebbe costituito il Comitato d'indirizzo, sarebbero stati individuati i referenti all'interno delle amministrazioni e selezionati i casi per la sperimentazione; la seconda concerneva la sperimentazione vera e propria e il programma di formazione; nel corso della terza fase si sarebbe predisposto il rapporto finale di valutazione e si sarebbero definite le modalità di introduzione dell'AIR a regime; nella quarta fase, infine, era prevista la redazione di un manuale di pratiche per la realizzazione dell'AIR. In seguito, con la L. 29 luglio 2003, n. 229, "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001" viene esteso l'obbligo di AIR anche a quelle Autorità amministrative indipendenti "cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie" (art. 12). Più recentemente, nel 2008, è intervenuto il Dpcm 11 settembre 2008, n. 170, che compendia la disciplina attuativa dell'AIR e stabilisce diversi aspetti rilevanti: dall'ambito di applicazione (e relative ipotesi di esclusione e di esenzione), alle fasi in cui deve esplicarsi il processo, ai contenuti della relazione finale AIR. Secondo quanto previsto dall'art. 2 del Dpcm, l'AIR deve essere effettuata sugli atti normativi del Governo, delle amministrazioni, sui provvedimenti interministeriali e sui disegni di legge di iniziativa governativa. Il Regolamento fornisce indicazioni sul processo da adottare e sui contenuti della relazione finale, rimandando a un successivo regolamento la definizione di contenuti, metodi di analisi e modelli per l'AIR. L'Allegato A al Dpcm presenta un modello di relazione AIR, suddividendola in sette sezioni: a) contesto e obiettivi; b) procedure di consultazione; c) valutazione della cd. "opzione zero"; d) valutazione delle opzioni alternative; e) giustificazione dell'opzione proposta; f) incidenza sul mercato e sulla concorrenza; g) modalità di attuazione dell'intervento. In ordine allo stato di applicazione, la relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR, comunicata alla Presidenza del Senato lo scorso 29 aprile e relativa agli anni 2009 e 2010, rappresenta un quadro ancora insoddisfacente, in cui il ricorso concreto all'AIR è ancora esiguo e non sempre corretto. Quanto al numero di AIR effettivamente realizzate a livello statale, il Rapporto illustra come esso sia in crescita (169 nel 2009, 207 nel 2010). La Presidenza del Consiglio dei ministri e i suoi Dipartimenti hanno realizzato il più alto numero di AIR, seguiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da quello dello sviluppo economico e da quello dell'economia e finanze (p. 32). Infine, si citano due interventi recenti in materia: la L. n. 180/2011 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese) e la L. n. 183/2011 (la così detta "legge di stabilità") recanti modifiche all'art. 14 della L. n. 246/2005.

A livello nazionale, la VIR vede normativamente la luce con la Dir. Pcm del 21 settembre 2001 che poneva l'obiettivo, in fase di sperimentazione dell'AIR, di "definire prime modalità di monitoraggio e

regionale⁵³⁷, sviluppandosi in una prospettiva di condivisione; una presa di coscienza senz'altro positiva, se non altro per la consapevolezza che la partecipazione dello Stato alla formazione delle politiche pubbliche comporta che esso prenda parte alla valutazione di tali politiche nell'ambito del territorio nazionale, se si considera che circa il 70% della normativa interna è il frutto delle scelte politiche europee; principio peraltro già sancito all'indomani dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 303/99 dove, all'art. 6, viene specificato che il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, procede all' <<esame preliminare della situazione normativa economica e interna e [al]la valutazione delle conseguenze dell'introduzione di norme comunitarie sull'assetto interno>>; inoltre, non bisogna dimenticare che la legge n. 11/05 detta un'insieme di regole per la partecipazione dell'Italia al *law-making process* nell'ambito dell'Unione europea attraverso l'art. 3 che fa riferimento non

verifica ex post dell'impatto della regolamentazione (VIR), del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l'AIR". In seguito, la L. n. 246/2005, all'art. 14, l'ha definita come la "valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e [la] stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni". Infine, il Dpcm 19 novembre 2009, n. 212 in attuazione alle previsioni contenute nella legge, ha adottato il regolamento della VIR. Non si conoscono, ad oggi, esperienze di VIR realizzate a livello nazionale, se si esclude un caso molto recente da parte di Consob, in materia di operazioni con parti correlate, ed un precedente caso sperimentale di Roma Capitale del 2010 che ha applicato la VIR sulla fornitura di un servizio da parte del Comune stesso [il "Servizio ChiamaRoma 060606 (Contact Center Multicanale) e i punti di ascolto di secondo livello"].

⁵³⁷ Per quanto riguarda le regioni, va osservato anzitutto che esistono esperienze interessanti, tra le quali spicca certamente la Toscana. Qui è stato avviato, già nel luglio 2001, un percorso di sperimentazione pluriennale della metodologia AIR, confluita, nel 2005, nella predisposizione di un Manuale di pratiche per l'AIR e nel 2008 nella previsione legislativa di AIR e VIR (L. r. n. 55/2008). La Lombardia, che prevede nello Statuto la disciplina dell'AIR e delle clausole valutative attraverso legge regionale, ha adottato la sua prima legge regionale di semplificazione nel 2002. Nel 2008 ha avviato un percorso di sperimentazione. Per la legislatura in corso, inoltre, è stata adottata l'Agenda normativa 2011-2015, "Lombardia semplice: azzerare la burocrazia, migliorare le istituzioni", con la quale si pongono alcuni obiettivi di semplificazione e modernizzazione. Va segnalata anche l'esperienza del Friuli Venezia Giulia che nel 2004 ha istituito un "Servizio per la qualità dell'azione amministrativa e AIR", attraverso l'adozione di un Regolamento di organizzazione dell'amministrazione regionale e degli enti locali. In Puglia, in Abruzzo, in Piemonte e in Basilicata (la prima in tal senso) sono già vigenti leggi regionali, rispettivamente la n. 29/2011, la n. 26/2010, la n. 13/2005 e la n. 19/2001, che disciplinano l'AIR, mentre la regione Liguria ha approvato nel 2011 una legge in tema di qualità della regolazione e semplificazione amministrativa. L'Emilia Romagna e l'Umbria prevedono le clausole valutative a livello statutario. Recentemente, la regione Lazio ha approvato una legge regionale che introduce l'analisi di impatto economico nelle materie riguardanti le piccole e medie imprese (Aiepi). Esperienze di AIR sono state realizzate anche a livello comunale. Roma Capitale ha avviato un percorso di messa a regime delle tecniche di valutazione di impatto. Anche il Comune di Lucca ha realizzato alcune sperimentazioni sull'AIR. Vedi la relazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri *Strumenti per il ciclo della regolazione*, 2013.

soltanto alla formulazione dei progetti degli atti comunitari, ma anche agli <<atti preordinati>> a questo fine⁵³⁸.

Le prassi, tuttavia, mostrano un preoccupante *iato* tra propositi e realizzazioni dove emergono aspetti fisiologici e patologici della qualità della normazione; i primi attengono al rapporto tra tecniche normative e linguaggio nel momento in cui si presentano difficoltà nel sussumere determinate fattispecie concrete all'interno di fattispecie astratte contenute in una norma: essendo il diritto un linguaggio con tutte le sue problematiche di ambiguità, è fisiologico che la vaghezza delle norme – ovviamente entro certi limiti di sostenibilità – permanga, a nulla potendo le regole per la qualità delle regole. Un esempio recente può essere ripreso dalla circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 10 luglio 2014, che regolando gli effetti dell'art. 94, comma 4-*bis* c.d.s. – peraltro dopo ben 4 anni dalle ultime modifiche intervenute al codice della strada – prevede l'obbligo di annotare sulla carta di circolazione del veicolo, il nome del soggetto che ne usufruisce per più di 30 giorni pur non essendone proprietario; tale normativa ha l'obiettivo dichiarato di inserirsi nella lotta all'evasione contrastando le intestazioni fittizie che aggirano le regole fiscali e permettono di usufruire di agevolazioni assicurative; tuttavia, il particolare regime delle esenzioni e la mancata previsione di documenti che attestino la *locazione temporanea* inferiore ai 30 giorni – dei quali non si specifica se debbano essere consecutivi o calcolati in un certo arco temporale – annullano gli effetti delle prescrizioni, realizzando una fattispecie giuridica costruita in modo tale da coincidere con ciò che è impossibile definire e che rende vana l'opera del legislatore.

Ulteriore aspetto di cui le regole di tecnica legislativa poco possono incidere sono le *nozioni aperte* del diritto – come, ad esempio, il buon costume – che, tuttavia, è bene che rimangano tendenzialmente indeterminate poiché si tratta di fattispecie che devono essere concretizzate nel tempo dal giudice a seconda del modo in cui la sensibilità del sociale vada atteggiandosi e concretizzandosi in un determinato periodo storico.

Le ambiguità semantiche non possono, in definitiva, essere risolte dalle regole di tecnica legislativa, e su questo aspetto non può che confidarsi in un'opera attenta della

⁵³⁸ In tal senso, cfr. anche la relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, <http://www.governo.it/backoffice/allegati/72203-8818.pdf>.

giurisprudenza di merito, quantomeno nella definizione di contenuti il più possibile omogenei e non contrastanti.

Altri aspetti, al contrario, attengono ad un profilo patologico che si concretizza quando gli strumenti di *drafting* formale e sostanziale vengono disattesi: è il caso del difficile equilibrio tra tecnica e politica, tra *momento tecnico* e *momento politico*, delle *ambiguità volute* dal legislatore, ovvero del pessimo utilizzo delle tecniche legislative; di esempi ve ne sono molteplici più o meno recenti: dalla legge n. 92/2012 – meglio nota come *legge Fornero* – che ha creato la categoria degli *esodati*, cioè coloro che per i requisiti lavorativi si trovano senza disciplina normativa, fino al d.l. n. 132/14 che ha determinato un allungamento delle ferie dei Magistrati da 30 a 45 giorni, quando l'obiettivo dell'intervento era di diminuirle!

Non è infrequente che gran parte delle scelte politiche e dei compromessi ivi sottesi si sia concretizzino in norme dal significato oscuro ed ambiguo: all'interno della maggioranza del Governo Prodi II, ad esempio, si raggiunse un accordo politico in Consiglio dei Ministri sui DICO grazie ad un compromesso su un termine per cui la coppia che attestava la propria convivenza all'anagrafe civile avrebbe dovuto rendere una <<dichiarazione contestuale>>; tale espressione attestava il compromesso raggiunto tra le due anime della coalizione di centrosinistra: una che avrebbe voluto utilizzare l'espressione <<dichiarazione congiunta>>, l'altra, più cattolica, che preferiva la parola <<dichiarazione>>; si giunse così all'AS-1339 in cui venne inserita la locuzione <<dichiarazione contestuale>> il cui significato giuridico è tutt'altro che chiaro. Se il progetto finale fosse diventato legge, il problema si sarebbe scaricato sull'interprete, ma intanto il compromesso politico era stato raggiunto⁵³⁹.

Questo aspetto ci proietta direttamente alle problematiche sottese alla forma di governo, in particolar modo ciò che sta dietro all'approvazione dei progetti, dei disegni di legge e degli atti normativi del Governo; gran parte delle cause relative alla cattiva normazione sono senz'altro imputabili alla nostra forma di governo: un bicameralismo paritario e una legge elettorale che conduce quasi inevitabilmente a maggioranze

⁵³⁹ Questo è uno dei tanti casi in cui il significato della legge oscura viene rimessa all'interpretazione degli operatori del diritto. Uno dei casi in cui la giurisprudenza è tutt'ora oscillante, riguarda la problematica del *rinvio statico* VS *rinvio dinamico*, sulla quale è stata svolta una interessante ricerca coordinata dal Prof. Pasquale Costanzo e disponibile all'indirizzo <file:///C:/Users/NewPc/Desktop/problemativa%20del%20rinvio%20da%20scrivere%20in%20pagina%2011%20come%20nota.html>.

discordanti tra l'una e l'altra Camera, nocivo in un sistema come quello italiano; per queste ragioni si assiste all'abuso dei decreti legge, ai maxi emendamenti, all'abuso della questione di fiducia; sono all'ordine del giorno gli articoli contenenti centinaia di commi⁵⁴⁰ ai quali si ricorre – in special modo nelle finanziarie – per economizzare le votazioni in Parlamento ed affrontare il meno possibile le difficoltà politiche di più votazioni; il risvolto in tema di qualità della legislazione è che si ha un articolo all'interno del quale l'interprete deve andare a ricercare la fattispecie disciplinata con estrema difficoltà anche a livello informatico per il fatto che frequentemente la rubrica non coincide in sostanza con il contenuto dell'articolo; oppure è accaduto ancora che meri errori di *drafting* formale abbiano portato alla decadenza di un intero decreto legge, come nel caso delle modifiche apportate alla l. n. 205/93 (c.d. *legge Mancino*) per adattarla all'art. 13 del Trattato di Roma il quale contiene la disciplina delle condotte discriminatorie; il legislatore italiano, rinviando al Trattato di Amsterdam e non a quello di Roma, ha compiuto un evidente errore di *drafting* poiché sarebbe stato obbligatorio citare il primo <<così come modificato dal>> secondo, nel quale, peraltro, l'art. 13 nemmeno detta le condotte discriminatorie, ma si limita a regolarne gli effetti nel tempo. Poiché ci troviamo innanzi ad una fattispecie penalistica, l'interprete non può agire autonomamente, tanto che le conseguenze furono devastanti a livello politico: il Presidente della Repubblica, attraverso una nota, informò che non avrebbe firmato la legge, per cui si sarebbe dovuto procedere alla rettifica dell'errore attraverso un nuovo passaggio bicamerale; tuttavia, il Governo aveva approvato queste modifiche in Senato per un numero ridottissimo di voti e si optò per la decadenza senza avere nemmeno la forza di correggere un mero errore materiale. È evidente, dunque, come l'esigenza politica dovrebbe avere rispetto delle regole di tecnica legislativa che, se correttamente utilizzate, avrebbero in quel caso bypassato alcune criticità del bicameralismo in una situazione in cui la maggioranza non è molto forte.

Il difficile equilibrio tra momento tecnico e momento politico si riscontra anche nell'attività di produzione normativa governativa e nei tentativi – falliti – di semplificazione delle norme e delle procedure (cfr., *supra*, Cap. II); in passato, gli interventi di riassetto e di riordino della legislazione non sono stati accompagnati dalla produzione di regole chiare.

⁵⁴⁰ Come la c.d. *legge Delrio*, un solo articolo e un centinaio di commi!

Semplicità e semplificazione non sono la stessa cosa e lo dimostra il fatto che da vent'anni “gli obiettivi di semplificazione sono stati proclamati da tutti i governi; le leggi volte a perseguirli si sono moltiplicate tendendo, anzi, ad acquisire un carattere regolare nell'attività legislativa; gli istituti generali volti a snellire ed accelerare i processi sono stati a più riprese ripensati e rimaneggiati”⁵⁴¹ senza arrivare a risultati soddisfacenti.

Le *regole per la qualità delle regole* (su cui, vedi, *supra*, Cap. II) sono volte a rendere il contenuto delle norme facilmente intellegibile e sono strumenti per la semplicità delle norme; semplicità e semplificazione non sono la stessa cosa: semplificazione vuol dire togliere la confusione e contribuire alla semplicità dell'ordinamento che deve però essere composto da regole chiare: con la semplificazione si rimedia ad un male già perpetrato, ma rimane fine a sé stessa se non vengono rispettate le regole che mirano a realizzare norme semplici e non viziate da meri interessi politici.

La semplificazione e la semplicità non sono neutre perché esistono interessi che non bisogna sottovalutare; semplificare vuol dire togliere potere a chi deve applicare le norme, per cui non tutti sono entusiasti di farlo perché fino a quando le norme sono oscure, i dirigenti e i politici hanno un potere di scelta discrezionale su quale interpretazione dare ed entro che termini svolgere l'attività.

Nella prassi, infatti, non si riconosce alla qualità della regolazione un valore assoluto, nel senso che può affermarsi che *in principio vi era la qualità della regolazione*, perché tra momento tecnico e momento politico prevale, nella sostanza, il secondo: si presta maggiormente attenzione al risultato piuttosto che alla legittimità.

Ci possono essere delle situazioni in cui, per raggiungere un compromesso politico e per superare le incognite che una maggioranza porta con sé in parlamento si scrive una norma *ingarbugliata*: in questi casi – che rappresentano ultimamente una costante del sistema – le regole di *drafting* non possono costituire la panacea di tutti i mali, specialmente quando le norme sono vaghe e si fa fatica a sussumere determinate fattispecie concrete all'interno di fattispecie astratte.

Esistono, nella pratica, tendenze forti che sostituiscono il risultato alla legittimità, dimenticandosi che in questo modo salta il circuito democratico: il popolo è

⁵⁴¹ C. Barbati, *Semplificazione e processi decisionali nei sistemi multilivello*, cit., p. 345.

sovrano, nomina i suoi rappresentanti che fanno le leggi di cui, però, l'amministrazione se ne disinteressa perché guarda al risultato senza mettere in conto che è la qualità della regolazione a diventare la premessa principale per ottenere buoni risultati.

Si deve tenere bene a mente che semplicità e qualità della regolazione fanno parte di un interesse pubblico diverso da quello del merito, ma che non può essere né ignorato e né sacrificato.

Le difficoltà in tal senso si rinvergono anche sul piano della giustiziabilità delle norme oscure (cfr., *supra*, Cap. II); la qualità della legislazione, in mancanza di una norma costituzionale di riferimento, può essere garantita soltanto attraverso il richiamo a principi ricavati dalla intensa attività della Corte: il principio dell'affidamento, della certezza del diritto, di tassatività, di sufficiente determinatezza della legge penale, il contrasto alle prassi degenerative del procedimento legislativo.

Il cammino della Corte non è stato, però, sempre lineare tanto sul versante del procedimento legislativo quanto su quello proprio della chiarezza delle norme.

Per quanto concerne il primo aspetto, è possibile distinguere due filoni giurisprudenziali, l'uno avente ad oggetto il decreto legge, l'altro il decreto legislativo; mentre nel primo caso la Corte è intervenuta duramente, salvo un paio di pronunce isolate con le quali ha posto meri moniti al legislatore, nella materia relativa al decreto legislativo è stata particolarmente restia nel bloccare prassi che pure hanno avuto un impatto decisamente negativo sulla qualità delle leggi. Le ragioni di tale atteggiamento si rinvergono certamente nella maggiore immediatezza e facilità con la quale si può intervenire sul decreto legge che rimane l'atto normativo utilizzato ad altissima frequenza e, dunque, maggiormente esposto alle forzature dell'esecutivo. Al contrario, nel caso del decreto legislativo, pur sottostando a limitati margini di manovra, è riuscito ugualmente ad inaugurare prassi ai limiti delle proprie prerogative che sono state arginate non senza poche difficoltà dalla Corte.

Ancora più tortuoso è stato il cammino con cui si è tentato di ricostruire il principio della chiarezza normativa non tanto per riempirlo di significato, quanto piuttosto nel saldarlo a canoni costituzionali che nella Carta faticano ad essere immediatamente individuati; non soltanto la Consulta ha alternato momenti di particolare fervore a momenti in cui ha semplicemente devoluto la questione ai giudici remittenti, evitando di entrare nel merito dei rapporti tra Governo e Parlamento nel

timore che i propri giudizi potessero assumere sfumature politiche, ma anche quando sembravano aprirsi piccoli spiragli tali da spalancare le porte del sindacato di costituzionalità alle regole *oscur*e, si sono presentati ostacoli che hanno circoscritto l'operatività esclusivamente ad alcune discipline di settore.

Se si analizza, poi, il percorso temporale, si nota una certa alternanza tra momenti in cui la Corte si occupa della chiarezza in quanto tale – primi anni '90 e ultimi anni '90 – a momenti in cui sposta la sua attenzione sul versante del procedimento legislativo – metà anni '90 e primo decennio del 2000 – tornando solo negli anni immediatamente recenti ad occuparsi di entrambi gli aspetti del tema.

Dal lato della chiarezza normativa, sebbene si possano riconoscere passi in avanti, bisogna ammettere che siamo ancora lontani dall'individuare un principio costituzionale universale in grado di permettere alla Corte legittimi interventi così da evitare forzature di altri principi che mal si attagliano a garantire la qualità di tutte le leggi a prescindere dal settore disciplinare di appartenenza.

Esistono anche strade ardue che dottrina e giurisprudenza faticano ad intraprendere: si pensi alla possibilità di ricorrere ad una legge organica – ancorchè non prevista dal nostro ordinamento – che funga da parametro interposto, alla chimerica eventualità di utilizzare i regolamenti parlamentari come strumenti per sanzionare le violazioni indirette della Costituzione, sebbene vengano richiamati più volte in quanto sede naturale delle regole di *drafting*⁵⁴²; ed infine la soluzione che spazzerebbe via definitivamente i problemi individuati: una norma costituzionale di principio che avrebbe una spiccata funzione di prevenzione simile ad una spada di Damocle pendente sul legislatore e pronta a tagliare almeno le più vistose *oscurità* normative.

Fino ad ora ci si è dovuti affidare all'opera della Corte che, però, ha avuto maggiori spazi di manovra solo quando è riuscita a sanzionare le patologiche prassi del procedimento legislativo, ancorando le proprie decisioni a solide basi costituzionali dalle quali ha ricavato principi tali da orientare il legislatore al rispetto dei canoni della buona qualità delle norme.

Ci si riferisce specificamente alle ultime evoluzioni giurisprudenziali in tema di omogeneità del contenuto di alcuni atti normativi. È l'omogeneità il punto di incidenza tra il rispetto del procedimento legislativo e le regole di qualità: è richiesta omogeneità

⁵⁴²come espressamente si rinviene nella sentenza n. 22/12 e nella successiva sentenza n. 32/14.

di contenuto tra decreto legge e legge di conversione e tra decreto legislativo ed eventuali decreti integrativi o correttivi; è richiesta omogeneità dal Consiglio di stato riguardo ai contenuti dei regolamenti dell'esecutivo; è richiesta omogeneità e uniformità di contenuto per permettere al referendum di superare il vaglio di ammissibilità. Allo stesso tempo l'omogeneità rimane uno dei requisiti fondamentali per garantire norme dal contenuto chiaro e intellegibile, ed è oggi, a Costituzione invariata, l'unica cerniera che unisce, allo stesso tempo, esigenze di chiarezza normativa e di rispetto del regolare procedimento legislativo.

Lo riconosce soprattutto la stessa Corte Costituzionale, che nella recentissima sentenza n. 32/2014 – nella quale richiama la s. n. 22/14 e, ancora una volta, i regolamenti parlamentari – continua ad insistere sul rispetto dello stesso principio, ritenuto di <<fondamentale importanza>>⁵⁴³, anche alla luce del parere espresso dal Comitato per la legislazione che già aveva individuato numerosi <<elementi di eterogeneità>>⁵⁴⁴ nella produzione delle norme.

Come, peraltro, si rinviene in altre pronunce – specialmente in quelle sul referendum abrogativo e sui decreti legge – la Corte riconosce un valore fondamentale al principio della omogeneità delle disposizioni di un atto normativo perché garantisce la chiarezza della struttura complessiva dell'atto attraverso il coordinamento logico tra le stesse norme, divenendo il presupposto indefettibile per garantire la piena conoscibilità delle regole, per lo meno fino a quando non si deciderà di percorrere strade nuove e maggiormente incisive.

Un sistema così complesso va riformato radicalmente toccando soggetti e fattori che evidentemente incidono oggi sugli equilibri istituzionali e sulla qualità della legislazione.

Anzitutto, il legame riforma costituzionale-legge elettorale non può più essere ignorato.

Nella riforma costituzionale oltre al superamento del bicameralismo paritario, sono stati introdotti dei correttivi che dovrebbero scoraggiare il Governo a perseverare in prassi patologiche e che si sostanziano, tra gli altri, nella previsione di una corsia preferenziale per permettere allo stesso di avere la certezza di approvare i

⁵⁴³Corte cost., s.n. 32/14, cons. dir. p.to 4.4.

⁵⁴⁴Corte cost., s.n. 32/14, cons. dir. p.to 4.3.

provvedimenti urgenti e nell'introduzione del principio di omogeneità il quale dovrebbe fungere da deterrente ai decreti legge obesi⁵⁴⁵.

Non è facile, tuttavia, incanalare attraverso il dato normativo ciò che fisiologicamente accade: quando la Corte costituzionale è intervenuta otturando uno strumento patologico, se n'è poi trovato sempre un altro. Per cui o viene trovato il modo di regolare la centralità del Governo organizzandola e razionalizzandola, oppure l'acqua arriverà lo stesso, ma tramite altri canali: nessuno può rassicurarci sul fatto che il Governo non possa un giorno far passare tramite la corsia preferenziale provvedimenti tutt'altro che urgenti.

D'altronde, una società che ha bisogno di decisioni dettagliate e molto rapide non può che appoggiarsi *in primis* sull'esecutivo. Il problema fondamentale di come creare un sistema di equilibri non può non fare i conti con la centralità del Governo perché se si pensa di poterne prescindere, sbuca lo stesso in maniera incontrollata.

La norma che prevede la possibilità per il Governo di chiedere che sia dichiarata l'urgenza di un provvedimento da approvare entro un termine finale è una norma chiave, ma accanto ad essa vanno previste clausole di salvaguardia, magari nei regolamenti parlamentari, come l'impossibilità di chiedere più di un certo numero di urgenze o anche di riservarne una quota alle opposizioni garantendo, però, che le loro proposte non vengano insabbiate: in questa ultima ipotesi potrebbero anche ridursi quantitativamente le mozioni che spesso riservano pericoli dietro l'angolo per l'esecutivo.

Si rischierebbe, al contrario, di far uscire il Governo dalla porta principale e farlo rientrare dalla finestra.

Per questi motivi, al di là delle buone novelle della riforma costituzionale, sarà necessario non dimenticare di intervenire su altri elementi.

Anzitutto, la legge elettorale deve essere impostata in modo da permettere all'elettore di arrivare fino al Governo e che vada oltre le scelte dei singoli parlamentari perché se non c'è qualche prevedibilità del voto sul Governo, equivale a decidere quale tipo di tovaglia mettere a tavola lasciando agli altri di decidere cosa si mangia.

⁵⁴⁵ S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, cit.; C. Tucciarelli, *Il rapporto Parlamento-Governo, tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e XIII legislatura*, cit., p. 190 ss.

Garantire governabilità e rappresentatività, cambiando il sistema costituzionale della parte seconda senza dimenticarsi che non può prescindere da un Premier con più poteri – magari che possa anche revocare i Ministri – ma che sia espressione di una legittimazione di tipo diretta e popolare, mantenendo un *meccanismo pendolare del bipolarismo* tale da assicurare una maggioranza stabile nei confronti di una forza politica e/o di un gruppo di coalizione di liste politiche in grado di esprimere un *leader* candidato alla Presidenza del Consiglio identificabile tramite il voto degli elettori.

Sarebbe auspicabile una legge elettorale che guardi sia alla governabilità che alla rappresentatività, facendo molta attenzione ad evitare che i meccanismi sottesi al premio di maggioranza e alle soglie di sbarramento portino le liste minori a *liquefarsi* nella *lista madre*, originando un *maxi-partito* espressione di numerose correnti interne che si sgretolano una volta entrati in Parlamento vista anche la mancanza di una disposizione in grado di collegare partiti e gruppi che eviti spaccature e fenomeni migratori.

La strada per bloccare questa pericolosa deriva potrebbe deve andare di pari passo con l'attuazione di una *vera* legge sui partiti in grado di attuare *sul serio* l'art. 49 Cost. e rendendo obbligatorio ciò che oggi è preordinato al riconoscimento dei rimborsi e dei contributi statali; rendere i partiti forti, democratici e trasparenti⁵⁴⁶, oltre alla previsione di vincoli regolamentari alla costituzione di gruppi diversi dai partiti presentatisi alle elezioni⁵⁴⁷.

In ultimo, regolare sindacati e lobby tracciando il percorso attraverso cui possano contribuire alla definizione delle politiche pubbliche senza aggirare il dato costituzionale e facendo sì che il Parlamento sia il centro in cui le istanze sociali possano trovare ogni tipo di risposta, non soltanto legislativa.

Gli strumenti del *Parlamento controllore* vanno razionalizzati e rinforzati: sarebbe auspicabile che le interrogazioni vengano ridisciplinate assicurando la presenza del Governo in un giorno della settimana prestabilito, preferibilmente immediatamente prima del Consiglio dei ministri in modo da rimettere all'aula una prima valutazione

⁵⁴⁶ A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, cit., p. 323 ss.

⁵⁴⁷ Interessante, su questo aspetto, le intuizioni di S. Sicardi, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 968, in cui sottolinea la necessità di “pervenire ad un nucleo propulsivo delle attività parlamentari basato sulla centralità dei partiti-gruppi (a prescindere dalla loro collocazione di maggioranza o di opposizione) con il Governo non certo in *pole position* ma ridotto ad uno degli attori del complesso procedimento di concertazione parlamentare”.

degli indirizzi dell'esecutivo come avviene nel Regno Unito ⁵⁴⁸, obbligando il Ministro competente per materia o un suo Sottosegretario ad essere presenti ed evitando di rimettere al Ministro per i rapporti col Parlamento l'onere di rispondere su materie di cui potrebbe sapere ben poco. La funzionalità del Parlamento, in una nuova e dinamica prospettiva deve seguire un programma di "irrobustimento degli istituti del controllo, latamente intesi, perfezionando la strumentazione esistente, ma pure introducendo innovazioni [...] come le procedure di informazione e di indagine in capo alle Commissioni permanenti"⁵⁴⁹.

Ancora, la funzione istruttoria in Commissione va senz'altro rivisitata in nome di una più ampia partecipazione degli interessati, per capire la realtà sociale, riservando all'aula esclusivamente il voto sugli articoli e superando, così, il sistema ottocentesco delle tre letture, peraltro accompagnato dalla pessima abitudine che tutti i nodi più delicati vengano riservati all'assemblea la quale si trova a discutere testi non dotati di alcuna istruttoria.

L'istruttoria è fondamentale nella predisposizione di norme di pregevole fattura, nell'ottica della partecipazione dei soggetti interessati della trasparenza delle scelte regolatorie; non è soltanto una mera questione di interesse politico: trasparenza vuol dire rendere responsabile delle sue scelte il Governo davanti al Parlamento e al corpo elettorale mettendo in condizione il secondo di orientare l'indirizzo politico dell'esecutivo attraverso la funzione di indirizzo, ispettiva e valutatrice.

In particolare, la funzione del Comitato per la legislazione – che con la riforma andrebbe previsto più al Senato, per il ruolo che gli si prospetta, che alla Camera – andrebbe aggiornata immaginando un punto di caduta maggiormente incisivo per i pareri anche attraverso il potenziamento di strumenti come AIR, ATN e VIR che oggi vengono applicati al ribasso⁵⁵⁰.

Le procedure per la formazione di regole di qualità previste dagli strumenti elencati permettono di effettuare un equilibrato bilanciamento tra interessi generali e interessi particolari, oltre a soddisfare l'esigenza di avere regole chiare e in grado di

⁵⁴⁸ L. Di Majo, *Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare nel Regno Unito*, in P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari*, cit.

⁵⁴⁹ S. Sicardi, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, cit., p. 967.

⁵⁵⁰ In questo senso, cfr. L. Di Majo, *Tra semplificazione e semplicità. Brevi riflessioni per un ordinamento giuridico... di qualità*, cit.

innescare un circolo virtuoso che generi benefici all'attività della pubblica amministrazione e al rilancio dell'economia.

Tra le strade che sono state individuate dalla dottrina, dalla politica e dalle organizzazioni sindacali, professionali, imprenditoriali e dei consumatori – elencate nell' *indagine conoscitiva* predisposta dalla Commissione bicamerale per la semplificazione – un ruolo importante può essere ricoperto dalle consultazioni che pure sono previste dall'AIR.

La consultazione nell'ambito dell'istruttoria è fondamentale perché accede ad una duplice finalità; quando si parla di consultazione, è diffusa l'idea per cui i privati partecipano alla decisione che prende l'autorità pubblica: non solo votando, ma anche attraverso l'art. 49 Cost., ossia i partiti, strumenti attraverso i quali i cittadini determinano la politica nazionale, che devono mediare tra istituzioni e società. Per questo motivo il cittadino, partecipando *nei* partiti, concorre *anche* alla scelta della politica nazionale: è fuori dalla Costituzione l'idea che il cittadino è sovrano solo una volta ogni cinque anni perché lì è accolta l'idea della democrazia rappresentativa e la norma che prevede che il titolare della sovranità non se ne disinteressi perché concorre e partecipa alla determinazione della politica nazionale.

Probabilmente, questo aspetto sconta anche la forte crisi di rappresentatività dei partiti.⁵⁵¹

Ma vi è un'altra finalità: la partecipazione come conoscenza di come stanno le cose nella realtà e non nelle sue effimere previsioni. Una conoscenza che deriva dalla comunità e che attiva un circolo virtuoso a partire dalla valutazione degli interventi – e dell'*opzione 0* – fino alla verifica se l'impatto è stato positivo o negativo.

Tuttavia, come è stato correttamente rilevato, anche alla luce dell'ultima relazione predisposta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi,⁵⁵² il problema non riguarda soltanto una questione di interesse: “il diritto è stato fatto coincidere con la legge⁵⁵³ e questa è stata considerata come la voce del popolo sovrano, coincidente, per definizione, con l'interesse generale⁵⁵⁴ e giustificata dal solo fatto di essere stata

⁵⁵¹ Su cui S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 Cost.*, cit..

⁵⁵² *Strumenti per il ciclo della regolazione*, in www.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/manuale_dag1_09_07_web.pdf.

⁵⁵³ G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 39-41.

⁵⁵⁴ A. Barbera, *Maggioranza (principio di)*, in A. Barbera e C. Fusaro, *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. V, Roma, Treccani, 1996.

approvata con il procedimento previsto in Costituzione: ne consegue che le regole sulla buona qualità della normazione vengono percepite come indebite interferenze sulle libere scelte politiche”⁵⁵⁵, dimenticandosi che l’idea che la rappresentanza legittima qualsiasi cosa è un’idea recessiva: si è convinti, infatti, che oggi si debba superare questa impostazione per collegare la rappresentanza ai concetti di partecipazione e di trasparenza, perché da solo non basta più a legittimare le scelte politiche.

Per questi motivi resta da intervenire su vari livelli: anzitutto sul piano della forma di governo e delle criticità che la riforma costituzionale tenta di superare; criticità che non vanno contrastate attraverso la scelta tra il prendere atto della centralità del Governo cercando di razionalizzarla, oppure implementare gli strumenti che permettono al Parlamento di indirizzare e controllare: i due obiettivi vanno perseguiti insieme per avere una forma di governo parlamentare decidente e trasparente, con un Parlamento *ago della bilancia* e un Governo centrale ma costantemente monitorato e non un potere senza responsabilità.

Otturate le patologie rilevate, si può iniziare a ragionare su come implementare le regole per la qualità delle regole, tenendo conto di tutto ciò cui poc’anzi si è fatto riferimento; si è convinti, infatti, che il problema della qualità della legislazione e della buona scrittura delle norme non vada circoscritto ad aspetti squisitamente di *drafting*; dietro, vi sono criticità di non poco conto, che vanno affrontate e superate attraverso un punto di vista complessivo, che coinvolga la totalità dei profili che si sono analizzati, se davvero si vogliono avere dei prodotti normativi che esaltano la chiarezza e raggiungano *sul serio* gli obiettivi che il legislatore si pone; applicare *sul serio* le regole per la qualità delle regole, altrimenti, nonostante le buone intenzioni, si rischia di rimanere ancora una volta in un pericoloso immobilismo che, vista anche la situazione sociale, politica ed economica, non possiamo più permetterci.

⁵⁵⁵ M. Carli, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione degli atti regolatori*, cit., p. 2.

Bibliografia

- AA.VV., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, Giuffrè, 2009.
- AA.VV., *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988.
- G. Acquaviva e L. Covatta, *La <<grande riforma>> di Craxi*, Marsilio, 2010.
- M. Ainis, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in *Giur. cost.*, 1993.
- M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza 2012.
- M. Ainis, *Le parole e il tempo della legge*, Torino, Giappichelli, 1996.
- M. Ainis, *Linguaggio della legge tra inflazione e inquinamento legislativo*, in *Diritto e formazione*, 2002.
- M. Ainis, *Passato e futuro del taglialeggi*, in *Rass. parl.*, 2009.
- M. Ainis, *Una finestra sulla qualità delle leggi*, in *Rass. parl.*, 1996.
- E. Albanesi e R. Zaccaria, *Le ordinanze di protezione civile <<per l'attuazione>> di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla legge n. 225 del 1992)*, in *Giur. cost.*, 2009.
- E. Albanesi, *I decreti del Governo di natura non regolamentare. Un percorso interpretativo*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011 Gruppo di Pisa, Milano Giuffrè, 2011.
- E. Albanesi, *Il periodico riordino della normativa regolamentare (e le altre novelle alla l. n. 400/88 di cui alla l. n. 69/09)*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica governo-parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, 2011.
- E. Albanesi, *L'insegnamento della tecnica legislativa nelle aule universitarie*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- E. Albanesi, *Logistica e moral suasion presidenziale. La vicenda del c.d. decreto sicurezza*, in *Rass. parl.*, 2008.
- E. Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2010.
- E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale* Napoli, ESI, 2013.
- U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.
- U. Allegretti, *Le basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006.
- Così anche U. Allegretti, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, Vol. V, p. 1984.

- C. Aliberti, *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo spunti ricostruttivi*, in R. Dickmann e S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forme di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008.
- G. Amato e F. Clementi, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- G. Amato, *Principi di tecnica legislativa*, Padova, 1990; in S. Bartole (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988.
- G. Amato, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli editore, 2005.
- V. Angelini, *Attività legislativa del governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. trim. dir. cost.*, 1996.
- M. Angelino, *La semplificazione della normativa comunitaria*, in *Iter legis*, 2-3/2004.
- R. Arena, *Il rapporto parlamento – governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2006.
- V. Bachelet, *L'attività politica della pubblica amministrazione*, in *Scritti giuridici. L'amministrazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1981.
- F. Bailo, P. Costanzo e C. Fatta, *L'analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in *Codice di drafting*, Libro I.3, in www.tecnichenormative.it, 2007.
- F. Bailo, *L'analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica governo-parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*. Napoli, Jovene, 2011.
- R. Balduzzi, *La sperimentazione dell'AIR in un'assemblea legislativa tra tecnica e politica*, in *L'analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo*, Roma, Senato della Repubblica, 2002.
- C. Barbati, *Semplificazioni e processi decisionali nei sistemi multilivello*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008.
- A. Barbera e T.F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi parlamentari*, Bologna, Bononia University Press, 2008.
- A. Barbera, *Commento all' art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975.
- A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.*, n. 1/2011.
- A. Barbera, *I parlamenti: un'analisi comparativa*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006.
- A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bari, Laterza, 1997.

- A. Barbera, *Le fonti del diritto del lavoro fra legge e contratto*, in AA.VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2002.
- A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968.
- A. Barbera, *Linee per una riforma del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, Angeli, 1985.
- A. Barbera, *Maggioranza (principio di)*, in A. Barbera e C. Fusaro, *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. V, Roma, Treccani, 1996.
- S. Baroncelli, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1997.
- S. Bartole, *Introduzione allo studio della tecnica di redazione dei testi legislativi*, in S. Bartole (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Isaprel, 1998.
- S. Bartole, *Scienza, politica e diritto: commento*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1/1991.
- M. Basciu, *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Atti del XVII congresso nazionale della società italiana di filosofia giuridica e politica, Milano, Giuffrè, 1992.
- F. Basilica, *La qualità della regolazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in *Iter legis*, ottobre 2003.
- F. Bassanini, S. Paparo e G. Tiberi, *Competitività e regolazione: un intralcio o una risorsa? Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli editore, 2005.
- A. Belvedere, (voce) *Linguaggio giuridico*, in *Dig. disc. priv. – sez. civile*, Utet, 1984.
- E. Berarducci e R. Alesse, *Comitato per la legislazione* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1999.
- E. Berarducci, *I controlli della Corte dei Conti sull'attività normativa del Governo*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) e l'analisi tecnico-normativa del Governo*, Atti del seminario di studi su *L'attività normativa del Governo: profili procedurali e organizzativi* svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003.
- C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008.
- C. Bertolino, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.
- M. Bertolissi, *L'inserzione delle proposizioni normative nella legislazione vigente*, in S. Bartole (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Isaprel, 1998, p. 163.
- R. Bettini, *Introduzione: la nuova legalità*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 1/1999.
- R. Bettini, *Presunta inflazione legislativa, drafting sostanziale e nuovi approcci allo studio dell'efficienza degli apparati*, in *Riv. trim. sc. amm.* 3/4, 1997.

- F. Bientesi, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/1998.
- P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale italiano e comparato. Le <<forme di governo>>*, Milano, Giuffrè, 1984.
- F. Bilancia, *Sul concetto di legge politica: una prospettiva d'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, I. "Vincoli" alla funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 2009.
- P. Bilancia, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in *federalismi.it*, n. 22/2009.
- S. Boccalatte e G. Piccirilli, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, n., 2009.
- S. Boccalatte, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam, 2008.
- S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 Cost.*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- D. Cabras, *I riflessi sull'evoluzione del sistema delle fonti sulle funzioni del Parlamento*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002.
- V. Caianiello, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1997.
- L. Califano e M. Rubechi, *Guida ragionata alla Costituzione italiana*, Rimini, Maggioli, 2013.
- L. Califano, *Il sistema delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e la qualità della legislazione*, in R. Zaccaria, (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.
- L. Califano, *La fonte costituzionale*, in L. Califano (a cura di), *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, Fano, Aras, 2010.
- L. Califano, *Le Commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, Giuffrè, 1993.
- L. Califano, *Relazione di sintesi al XVIII convegno dell'AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.
- B. Caravita, *Attuazione del procedimento "taglia-leggi"*, in *federalismi.it*, n. 10/2009, con interventi di F. Sorrentino e A. D'Atena.
- A. Carbone, (voce) *Corte dei Conti*, in *Enc. giuridica Treccani*, vol. IX.
- G. Carcaterra, *Metodologia giuridica*, in M. D'Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi. ISLE Scuola di scienza e tecnica della legislazione*, Isapredò, 1988.
- A. Cardone, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.
- A. Cardone, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi*, in *Dem. dir.*, n. 1/2004.

- A. Cardone, *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2007.
- M. Carducci, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996.
- P. Caretti e U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998.
- P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/04.
- P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*. Torino, Giappichelli, 2009.
- F. Caringella, *Fonti governative: nuovo Titolo V della Costituzione e Consiglio di Stato*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) e l'analisi tecnico-normativa del Governo*, Atti del seminario di studi su *L'attività normativa del Governo: profili procedurali e organizzativi* svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003.
- L. Carlassare, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, n. 1/1990.
- M. Carli, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione degli atti regolatori*, in *astrid.eu*.
- M. Carli, *Come garantire il rispetto delle regole sulla <<buona>> qualità delle leggi dello stato*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2009.
- M. Carli, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in *Buone regole e democrazia*, a cura di M. Raveraira, Catanzaro, Rubbettino, 2007.
- M. Carli, *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, Firenze University Press, 2007.
- M. Carli, *Motivare le leggi: perché no?*, in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie, e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007.
- B. Carotti, *La semplificazione per le imprese*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2012.
- L. Carlassare, *Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento: il decreto-legge*, in *Le fonti del diritto*, oggi, Pisa, 2006.
- E. Carloni, *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2012.
- F. Carnelutti, *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Dir. ec.*, 1056.
- F. Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?*, in *Dir. ec.*, n. 2/1960.
- P. Carnevale, *Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione per il 2001)*, in *Dir. soc.*, 2005.
- P. Carnevale, *Il Paradiso può attendere. Riflessioni a margine dell'attuazione della delega "salva-leggi"*, in *federalismi.it*, n. 9/2010.
- P. Carnevale, *L'attuazione della delega "salva-leggi" mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2010.

- P. Carnevale, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. "taglia-leggi"*, in *federalismi.it*, n. 12/2009.
- P. Carnevale, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- P. Carnevale, *Le cabale della legge. Raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia-leggi"*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.
- M. Carrer, *Quale forma di governo per il "governo legislatore? Brevi note tra prassi e modelli*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011 Gruppo di Pisa, Milano Giuffrè, 2011.
- P. Carrozza, *Legislative processo e problemi di tecnica legislativa. Cenni sull'esperienza dei paesi anglosassoni (USA e Inghilterra)*, in *Foro Italiano*, n. 5/1985.
- M. Cartabia, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011 Gruppo di Pisa.
- M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000.
- S. Cassese e G. Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- S. Cassese, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1992.
- E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) e l'analisi tecnico-normativa del Governo*, Atti del seminario di studi su *L'attività normativa del Governo: profili procedurali e organizzativi* svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003.
- S. Cavatorto, *L'analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, in *Riv. it. pol. pub.*, n. 1/2005.
- M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatori e giudici*, Atti del seminario di Novara del 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.
- S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014.
- S. Ceccanti, *I cambiamenti costituzionali*, in L. Califano e M. Rubechi (a cura di), *Guida ragionata alla Costituzione italiana*, Maggioli, 2013.
- S. Ceccanti, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una << riforma strisciante >>*, in *Quad. cost.*, n. 1/1998.
- S. Ceccanti *La riforma costituzionale e i suoi avversari*, in *federalismi.it*, n. 16/2014.

- M. Cecchetti, *Il “taglio” delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole “ghigliottina” e abrogazioni espresse*, in A. Pajino e G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti, del diritto*, Vol. I, Milano, Giuffrè.
- M. Cecchetti, *L’attuazione della delega “salva-leggi” mediante il d.lgs. n. 179 del 2009 e qualche possibile scenario futuro*, in osservatoriosullefonti.it, n. 1/2010.
- A. Celotto e P. Carnevale, *Il parametro eventuale. Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino, Giappichelli, 1998.
- A. Celotto ed E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg. Milano, 2002.
- A. Celotto e A. Mencarelli, *Prime considerazioni sul nuovo art. 96-bis del regolamento della Camera*, in *Rass. parl.*, n. 3/1998.
- A. Celotto, *Decreto legge ed attività del Governo (nella XIV legislatura)*, in A. Simoncini (a cura di), *L’emergenza infinita*, cit., EUM, Macerata, 2006.
- A. Celotto, *L’abuso del decreto legge*, Padova, Cedam, 1997.
- V. Cerulli Irelli e M. Luciani, *La semplificazione dell’azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000.
- A. Cerri, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV. *Modelli di legislatore e scienza della legislazione*, III, Napoli, ESI, 1987.
- F. Cerrone, *La delegificazione che viene dal d.l.*, in *Giur. cost.*, 1996.
- E. Cheli, *L’ampliamento dei poteri normativi dell’esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959.
- E. Cheli, *L’attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Seminario di studio, Roma 11-13 dicembre 1979, Milano, Giuffrè, 1980.
- E. Cheli, <<La centralità parlamentare>>: sviluppo e decadenza di un modello, in *Quad. cost.*, n. 2/1981.
- E. Cheli, *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in AA.VV., *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Atti del Convegno organizzato dal Sindacato unitario dei funzionari parlamentari della Camera dei Deputati, Roma, 5-6- giugno, 1981, Roma, Camera dei Deputati, 1983.
- E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, passim, ma anche M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006.
- E. Cheli, *Nata per unire. La costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- C. Chimenti, *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 4/1978.
- C. Chimenti, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell’esperienza di dieci legislature*, Torino, Giappichelli, 1992.

- D. Chinni, *Le “convergenze parallele” di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. it.*, n. 12/2012.
- G.M. Chiodi, *La legislazione tra etica e politica. Problemi regolativi*, in M. Basciu (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici. Atti del XVII Congresso nazionale*, Napoli-Vico Equense, 29-31 maggio 1989, Milano, Giuffrè, 1992.
- M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amm – CdS*, 2006.
- P. Ciarlo, *L’indirizzo politico*, in . Fioravanti e S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, 1999.
- G.F. Ciaurro, *Istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982.
- I. Ciolli, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Pol. dir.*, 2000.
- M. Clarich, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2012.
- V. Cocozza, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1988.
- V. Cocozza, *La delegificazione, modello legislativo – Attuazione*, Napoli, Jovene, 2003
- G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005.
- G. Coletta, *Delegificazione in bianco. Pareri parlamentari sugli schemi di regolamento e deficit sistematico delle fonti: per una disciplina costituzionale di delegificazione*, in V. Cocozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Torino, Giappichelli, 2001.
- L. Colonna, *La progettazione legislativa è sempre una proposta politica*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 38/77.
- A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità del decreto legge*, Milano, Giuffrè, 2000.
- G. Corso, *Una nuova amministrazione?*, in *Nuove autonomie*, n. 3/2010.
- P. Costanzo, *Constitution et drafting*, in *Le méthodologie de l’étudedessourcesdudroit*, Actesdu 6 Congress de L’Association International de methodologiejuridique, Pisa, 23-25 settembre 1999, Aix-en-Provence, 2001.
- P. Costanzo, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all’UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, Napoli, Jovene, 2009.
- P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica tra Governo e Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, Jovene, 2011.
- P. Costanzo, *Rinvio statico o dinamico?*, in <http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm>, 2005.
- V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984.

- E. Cuccodoro, *“Comunicazioni del Governo in Parlamento”. Collaborazione, confronto o crisi della relazione fiduciaria*, in *Amministrazione in cammino*.
- L. Cuocolo, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in *Rivista AIC*, 2005.
- L. Cuocolo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2009.
- F. Curcuruto, *Il ruolo dell’Ufficio legislativo del Ministero di grazie e giustizia*, in *Foro it.*, 1985.
- M. D’Alberti, *Il valore dell’indipendenza*, in M. D’Alberti e A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l’economia*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- M. D’Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- A. D’Aloia, *art. 39 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.
- A. D’Aloia, *Osservazioni sulla attività conoscitiva delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. Cirulli Irelli e M. Villone (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Bologna, Il Mulino.
- M. D’Antonio, (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990.
- D’ D’Orta e V. Di Porto, *L’attività di drafting legislativo: strutture, regole e strumenti*, in *Rass. parl.*, 1995.
- F. Dal Canto, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- F. Dal Canto, *La sanatoria degli effetti dei decreti legge non convertiti ex art. 77, u.c., Cost., nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in V. Coccozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio, Torino, Giappichelli, 2001.
- M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- M. De Benedetto, *Il quasi-procedimento per l’analisi di impatto della regolamentazione*, in *Studi parl. pol. cost.* n. 145-146/04.
- M. De Benedetto, *L’organizzazione della funzione di regolazione*, in *Studi parl. pol. cost.*, 149-150/2007.
- M. De Benedetto, *Tecniche di analisi della regolazione nell’istruttoria degli atti normativi del Governo: niente (o assai pochi) di nuovo sotto il sole*, in *Osservatorio AIR*, settembre 2010.
- C. De Fiores (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2009.
- E. De Marco, *La negoziazione legislativa*, Padova, Cedam, 1984.

V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013.

U. De Siervo, *Cosa si intende oggi per <<mal scritte>>?*, in *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. Caretti e M.C. Grisolia, Bologna, 2010.

U. De Siervo, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998.

C. De Vincenzi, V. Termini e A. Vigneri, *La "retrovia" in mezzo al guado: lo stallone dei servizi pubblici locali*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli editore, 2005.

M. Della Morte, *L'intervento consultivo del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari sui regolamenti di delegificazione: problemi di coordinamento*, in V. Coccozza e S. Staiano, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Torino, Giappichelli, 2001.

V. Di Ciolo, *Le fonti sulla progettazione legislativa in Italia. Appunti per uno studio*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3-4/97.

G. Di Cosimo, *Il governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1/2013.

L. Di Donato, *La perdurante fase sperimentale dell'AIR: i rilievi del Comitato per la legislazione*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

S. Di Filippo, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002.

G. Di Gaspare, *I servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, Cedam, 2010.

L. Di Majo, *La costruzione giurisprudenziale della qualità della legislazione*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

L. Di Majo *Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare nel Regno Unito*, in P. Caretti e M. Morisi (a cura di), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014.

L. Di Majo, *Tra semplificazione e semplicità. Brevi riflessioni per un ordinamento giuridico... di qualità*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, vol. 1/2014.

V. Di Porto, *Del "ripristino" delle leggi e di altri atti del Governo, più o meno delegificati*, in *La delegificazione e i decreti di natura non regolamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011-2012.

V. Di Porto, *L'analisi di impatto nell'istruttoria legislativa*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003.

- M. Degni e P. De Ioanna, *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, Castelveccchi, 2012
- C. Deodato, *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *giustizia-amministrativa.it*.
- R. Deughton-Smith, *Assicurare la qualità della regolamentazione. I principali risultati del lavoro dell'OCSE*, in *Iter legis*, 1999.
- R. Dickmann, *Decreti legge e sindacato dei presupposti di costituzionalità: forse la Corte costituzionale non ha ragione*, in *federalismi.it*, n. 22/2011.
- R. Dickmann, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000.
- R. Dickmann, *Il drafting come metodo della normazione*, in S. Traversa e A. Casu (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998.
- R. Dickmann (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Pisa, 2011.
- R. Dickmann, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con una legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *federalismi.it*, 7 marzo 2013.
- M. Dogliani, (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012.
- C. Donolo e F. Fichera, *Il governo debole: forme e limiti della razionalità politica*, Bari, Laterza, 1981.
- L. Duilio (a cura di), *Politica e legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- L. Elia, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in F. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno di Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001, p. 106.
- L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, 1970.
- L. Elia, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n. 4/1951.
- L. Elia, *Le commissioni parlamentare italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. Giur. F. Serafini*, 1961.
- R. Faini e S. Gagliarducci, *Competitività e struttura dell'economia italiana: un'anatomia del declino*, in L. Torchia e F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Passigli editore, 2005.
- C. Fatta, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica tra governo-parlamento*, Napoli, Jovene, 2011.
- R. Ferrara, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in *Dir. proc. amm.*, 1999.

- R. Ferrara, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. soc.*, 2000.
- E. Ferrari, *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in A.M. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005.
- da R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti. Per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato*, in *Riv. storia dir. it.*, 1987, Vol. LX.
- F. Ferroni, *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche dei better regulation europee*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.
- G. Fiandaca, *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: "prima lettura" della sentenza n. 364/88*, in *Foro It.*, 1988.
- G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, Napoli, 1780-1785.
- G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.
- G. Filippetta, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 1/2014.
- R. Finocchi Ghersi, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003.
- V. Fiorillo, *La fonte primaria*, in L. Califano (a cura di), *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, Fano, Aras, 2010.
- D. Fisichella, *Gruppi di interesse e gruppi di pressione nella democrazia moderna. Uno schema di interpretazione*, in *Riv. it.sc. pol.*, 1980.
- G. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000.
- L. Forni, A. Gerali e M. Pisani, *Effetti macroeconomici di un maggior grado di concorrenza nel settore dei servizi: il caso dell'Italia (2009)*, in http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td09/td706_09/td_706_09.
- E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011 Gruppo di Pisa.
- T.E. Frosini, *Anatomia e prassi degli organi parlamentari*, in *Rass. parl.*, n. 3/2012.
- T.E. Frosini, *Il drafting legislativo in Italia e altrove*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 127, 2000.
- V. Frosini, *Interpretazione della legge*, in M. D'Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi 1988-89*, Padova, Cedam, 1990.

- S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957.
- T. Gallas, *Il riordino della legislazione. Rapporto sul diritto europeo*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- F. Garella e C. D'Orta, *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Bari, 1997.
- A. Ghiribelli, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, Giuffrè, 2011.
- A. Ghiribelli, *L'istruttoria degli atti normativi del Governo*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, Napoli, Jovene, 2011.
- E. Gianfrancesco e N. Lupo, *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUISS University Press, 2009.
- L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- G. Giugni, *Sub art. 39 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979.
- T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale del pareggio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014.
- M. Grana, *La valutazione degli effetti della normazione*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 3-4/97.
- P. Gravano e L. Tivelli, *La qualità della legislazione*, in *Iter legis* 5-6/2009.
- A. Greco, *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *federalismi.it*, n. 14/2009.
- R. Guastini, *La tecnica della legislazione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000.
- R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993.
- R. Guastini, *Redazione ed interpretazione dei documenti normativi*, in S. Bartole (a cura di), *Lezione di tecnica legislativa*, Cedam, Padova, 1988.
- C.G. Hello, *Del regime costituzionale nelle sue relazioni con lo stato attuale della scienza sociale e politica*, trad. it. della III ed. francese del 1848, Firenze, Pillorim, 1870.
- N. Irti, *L'età della codificazione*, Milano, Giuffrè, 1999.
- C. Iuvone, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in R. Zaccaria, (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, Brescia, Grado ed., 2011.
- U. Karpen, *Law drafting and the legislative process: outline of a training course for low drafters*, in L. Mader e C. Moll, *The learning legislator: proceedings of 7th congress of the European Association of legislation (Eal)*, 31st May – 1st June 2006, Baden-Baden, Nomos, 2009.
- A. La Spina, *La valutazione ex ante nella Analisi di Impatto della Regolamentazione*, in *Iter legis*, 2-3/2004.

- P. Lazzara, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008.
- G. Lazzaro, *Come legiferare?*, in M. Basciu (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici. Atti del XVII Congresso nazionale*, Napoli-Vico Equense, 29-31 maggio 1989, Milano, Giuffrè, 1992.
- V. Lippolis, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014*, in *Rass. parl.*, n. 1/2014.
- V. Lippolis, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, in *il Filangieri. Quaderno* 2007.
- V. Lippolis, *Maggioranza opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in AA.VV., *Il parlamento. Storia d'Italia. Annali*, 17, Torino, Einaudi, 2001.
- E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007.
- M. Longo, <<Per la fondazione di una scienza della legislazione>>, in *Il diritto dell'economia*, 1960.
- L. Lorello, *Brevi note sull'attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2009.
- L. Lorello, *Decreto legge e Comitato per la legislazione*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006.
- L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003.
- L. Lorello, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, Torino, Giappichelli.
- L. Lorello, *Presidente della Repubblica e rinvio della legge: un nuovo "custode" della qualità della legislazione?*, in *Nuove autonomie*, 2005.
- F. Lucarelli e N. Greco, *La normalità smarrita*, Torino, Giappichelli, 2006.
- M. Luciani, *Una legislazione penale più coerente*, in *Giur. cost.*, 1996.
- N. Lupo e B.G. Mattarella, *Gli sviluppi del "taglia-leggi": per ora, molta immagine e poca sostanza*, in *Studi par. pol. cost.*, 161-162/2008.
- N. Lupo e G. Tarli Barbieri, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 2007.
- N. Lupo e R. Zaccaria (a cura di), *La delega "taglia-leggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, Atti del seminario svoltosi alla LUISS "Guido Carli" il 1° aprile 2008, Roma, Aracne, 2008.
- N. Lupo, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 1998.

- N. Lupo, *Dai testi unici “misti” ai codici: un nuovo strumento per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n. 229 del 2003*, in *Studium Iuris*, 2004.
- N. Lupo, *Dal regolamento alla legge. Semplificazione e delegificazione: uno strumento aconra utile?*, in *Dir. soc.*, 3/2006.
- N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007.
- N. Lupo, *I “tempi” della decisione tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazione in cammino*.
- N. Lupo, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.
- N. Lupo, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2000.
- N. Lupo, *La legge di semplificazione 1999*, in *La Gazzetta giuridica*, n. 2/1999.
- N. Lupo, *La potestà normativa del Governo: alcuni spunti dal pensiero di Giorgio Berti*, in G. De Martin (a cura di), *L'amministrazione capovolta: studi sull'opera di Giorgio Berti*, Padova, Cedam, 2007.
- N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- N. Lupo, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002.
- N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rass. parl.*, n. 2/2001.
- N. Lupo, *Le tecniche [e la politica] della legislazione come strumenti essenziali per il legislatore contemporaneo*, in *Iter legis*, giu/lug 2002.
- N. Lupo, *Quando la legge si propone di semplificare, ma purtroppo non ci riesce. A proposito della legge n. 246/05 (legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 2006.
- N. Lupo, *Tecnica e politica della legislazione nelle circolari sulla redazione degli atti normativi*, in *Quad. Reg.*, 2004.
- N. Lupo, *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quad. cost.*, n. 2/2001.
- P. Magarò, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.
- E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, Giappichelli, 1999.

- C. Malinconico, *Il Consiglio di Stato nel sistema delle Autorità indipendenti*, in S. Cassese (a cura di), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1998.
- M. Malo, *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. Caretti e A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003.
- E. Magnini, *L'omogeneità tra decreto legge e legge di conversione: la Corte lancia un monito al legislatore*, in *gazzettamministrativa.it*, n. 1/2012.
- M. Manetti, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quad. cost.*, 1991.
- M. Manetti, *La via maestra che dalla in emendabilità dei decreti-legge conduce alla illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista AIC*, n. 2/12.
- F. Mantovani, *I delitti contro la persona*, Padova, Cedam, 2011.
- A. Manzella, *Brevi cenni sulla regulatory negotiation*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1994.
- A. Manzella, *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- A. Manzella, *Qualche considerazione finale*, in *Giorn. storia costituzionale*, n. 15/2008.
- G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell'anno accademico '49-'50*, Firenze, Editrice Universitaria, 1950.
- G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Bari, Laterza, 1974.
- V. Marcenò, *Decreti di contenuto regolamentare qualificati dalla legge come di natura non regolamentare*, in M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato*, Torino, Giappichelli, 2012.
- M. Martelli e P. Mariuzzo, *Un kit di sopravvivenza per l'AIR: la progettazione leggera*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2006.
- A.A. Martino, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 38/1977.
- C. Marzuoli, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino Giappichelli, 2007.
- M. Massa, *Giurisdizione di costituzionalità e potere regolamentare. Notizie dal confine*, in V. Cocozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Torino, Giappichelli, 2001.
- A. Mastropaolo e L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le ombre legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- A. Mastropaolo, *Delegificazione mediante procedure atipiche e mediante atti diversi dalla legge formale*, in M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012.

- B. G. Mattarella, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione del provvedimento amministrativo*, in *Osservatorio AIR*, settembre 2010.
- B. G. Mattarella, *Il ruolo degli Uffici legislativi del Ministero nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993.
- B. G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, ocure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- M. Mazzeola, <<Ci penserò domani. Dopotutto domani... Francamente me ne infischio>>. *Brevi appunti su decretazione d'urgenza e previsione degli atti "post-legislativi" del governo nella XVI legislatura repubblicana*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.
- P. Mazzina, *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.
- M. Mazzoni Honorati, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale, Firenze, 12-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001.
- O. Mazzotta, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *Riv. it. dir. lav.*, vol. 1/2001.
- G. Melis, *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, in S. Cassese (a cura di), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997.
- S. Merlini (a cura di), *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII convegno annuale dell'AIC, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, Jovene, 2009.
- F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008.
- L. Mezzetti, *Manuale breve di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011.
- F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla <<crisi>> della legge*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000.
- F. Modugno, *Procedimento taglia-leggi: profili problematici*, in *federalismi.it*, n. 8/2009.
- G. Monaco, *"Necessità ed urgenza" del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la "storica" sentenza n. 171/2007*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011 Gruppo di Pisa.
- A. Morelli, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011 Gruppo di Pisa.
- A. Morrone, *Codificazione e riordino della legislazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2014.
- A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001.

- A. Morrone, *Presentazione*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.
- A. Morrone, *Quale modello di governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?*, in *Quad. cost.*, n. 1/1998.
- A. Morrone, *Sul riordino della legislazione*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1988.
- C. Mortati, *Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una <<scienza della legislazione>>*, in *Dir. ec.*, 1960.
- L.A. Muratori, *Dei difetti della giurisprudenza*, Milano, Rizzoli, 1958.
- G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2009.
- A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- A. Natalini, *Lo strabismo del semplificatore*, in www.nelmerito.com.
- P. Norton, *Parliaments in the 21st century: the representative challenge*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012.
- F. Nugnes, *Il ruolo del Parlamento tra crisi della rappresentanza e governabilità incerta*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 173-174/2, 2011.
- V. Onida, *Commento all'art. 81 della Costituzione*, in P. Barile, P. Caretti e F. Margiotta Broglio (a cura di), *La costituzione per tutti*, Milano, Sansoni, 1996.
- V. Onida, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta 8-9 novembre 1991, Milano, Giuffrè, 1993.
- V. Onida, *Intervento in P. Panteghini (a cura di), Nuove regole per i conti pubblici (La riforma dell'art. 81 della Costituzione)*, Brescia, La Nuova Cartografica, 1993.
- M. Pacelli, *Interno Montecitorio. Storie sconosciute*, Milano, Giuffrè, 2000.
- R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004.
- R. Pagano, *La valutazione legislativa*, in *Rass. parl.*, n. 4/98.
- R. Pagano, *Struttura e tecnica della legislazione nell'ordinamento inglese, introduzione al Renton Report*, in *La preparazione delle leggi. Rapporto presentato al Parlamento inglese*, numero speciale di *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1990.
- A. Pajno, *Dalla garanzia sugli atti alla garanzia sulle regole: il Consiglio di Stato e la funzione consultiva*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Italia e Francia*, Milano, Giuffrè, 1998.

- L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- L. Paladin, *Sub art. 77 Cost.*, in *Comm. Cost.*, Bologna – Roma, 1979, p. 93 ss., a cura di G. Branca.
- F. Palermo, *La manutenzione costituzionale*, Padova, Cedam, 2007.
- C. Pappagallo, *La tecnica legislativa, limiti od opportunità per il legislatore?*, in *Iter legis*, giugno-luglio 2002.
- D. Paris, *I limiti del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione e le nuove prospettive aperte dalla sentenza n. 70/2013*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.
- D. Paris, *Il controllo del giudice di costituzionalità sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *forumcostituzionale.it*.
- A. Pascale, *S'è fatta ora*, Roma, 2006.
- G. Pasquino, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Bari, Laterza, 1988.
- G. Pasquino, (voce) *Gruppi di pressione*, in N. Bobbio, N. Matteucci, e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Milano, Tea, 1990.
- El. Pattaro, *Il governo Letta e il governo Monti: due diversi <<governi del Presidente>>*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013.
- El. Pattaro, *La prassi del Governo Monti*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2-3/2013.
- En. Pattaro e F. Zannotti (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Atti del convegno di Bologna del 9-10 maggio 1997, Milano, Giuffrè, 1998.
- F. Patroni Griffi, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del Nucleo per la semplificazione*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003.
- F. Patroni griffi, *Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato*, in *Nomos*, 2002.
- L.R. Perfetti, *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008.
- P. Perlingieri, G. Benedetti, N. Irti, P. Rescigno e F. Galgano, *Le sintesi di un convegno sulle tecniche legislative*, in *Rass. dir. civ.*, 1986.
- P. Perlingieri, *Le ragioni di un convegno. Le leggi "speciali" in materia civile: tecniche legislative e individuazioni della normativa (Presentazione del convegno del 12, 13 e 14 settembre 1985 organizzato dalla Scuola di perfezionamento in diritto civile dell'Università di Camerino)*, ora in *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006.
- F. Petricone, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/98.

- P.L. Petrillo, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in *Rass. parl*, n. 2/2010.
- P. L. Petrillo, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in www.ildirittoamministrativo.it.
- M. Picchi, *Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale scientifica.
- M. Picchi, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *federalismi.it*, n. 21/2103.
- G. Piccirilli, *Una nuova disciplina "sperimentale" per il Comitato per la legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2009.
- D. Piccione, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- C. Pinelli, E. Straella, *Un tentativo di <<analisi di impatto>> della nuova disciplina elettorale*, in *ForumQuad. cost.*, 2006, forumcostituzionale.it.
- C. Pinelli, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in C. Pinelli (a cura di) *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, Jovene 2012.
- C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000.
- C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2009, p. 318.
- P. Pinna, *La crisi di legittimazione del governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Rivista AIC. Osservatorio costituzionale*, marzo 2014.
- G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1998.
- A. Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Bari, Laterza, 1999.
- B. Polverari, *La complessità normativa e il nuovo regolamento della Camera dei deputati*, in *Iter legis*, 1999.
- B. Polverari, *La riforma del regolamento della Camera (profili essenziali)*, in *Iter legis*, maggio-giugno 1999.
- A. Predieri, *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi*, Milano, Giuffrè, 1964.
- A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1996.

- D. Pulitanò, *Una sentenza storica che restaura il principio di colpevolezza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988.
- E.C. Raffiotta, *Quale spazio per la reviviscenza di norme abrogate dopo la sent. 13 del 2012?*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, Giappichelli, 2012.
- D. Ravenna, *Le metodologie e le esperienze di drafting del Parlamento italiano*, in *Iter legis* n. 2-3/2004.
- D. Ravenna, *Note e spunti in materia parlamentare*, in G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, Jovene, 2009.
- M. Raveraira, *I privati. Nuovi attori di regole pubbliche "migliori"*, in M. Raveraira (a cura di), *Buone regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.
- G. Recchia, *La qualità della legge*, in E. Pattaro – F. Zannotti (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa. Atti del convegno, Bologna, 9-10 maggio 1997*, Milano, Giuffrè, 1998.
- G. Recchia, *La qualità della legge*, in *Nomos*, 1998.
- G.U. Rescigno, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giur. Cost.*, 1992; *Id.*, *Redazione degli atti normativi e manutenzione delle fonti*, in *Reg. gov. loc.* 1989.
- G.U. Rescigno, *Le tecniche legislative in Italia. Relazione al convegno su legimatica: informatica per legiferare*, a cura dell'Istituto per la documentazione giuridica del CNR, Firenze, 1994.
- G.U. Rescigno, *Note preliminari sulle principali manchevolezze nella tecnica legislativa*, in AA.VV., *Fattibilità ed applicabilità delle leggi*, Rimini, 1993.
- G.U. Rescigno, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000.
- G.U. Rescigno, *Scienza e tecnica della legislazione. Quaderni della Rassegna Parlamentare*, in S. Traversa (a cura di), n. 9, Napoli, Jovene, 2006.
- G.U. Rescigno, (voce) *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXX, Roma, 1993.
- G.U. Rescigno, *Tipi di atto normativo secondo criteri utili all'applicazione delle tecniche legislative*, in *Rass. parl.* n. 1/1997.
- F. Rimoli, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000.
- G. Rivosecchi, *Fattori, tempi e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della soluzione Alfonso Tesauero)*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010.
- S. Rodotà, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritti*, Milano, Feltrinelli, 2009.
- R. Romboli, *Decreto legge e giurisprudenza costituzionale*, in A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006.

- R. Romboli, *La natura della Corte costituzionale alla luce della giurisprudenza più recente*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.
- R. Romboli, *Le vicende della decretazione di urgenza negli anni 1995-97 tra Corte costituzionale ed ipotesi di revisione dell'art. 77 Cost.*, in AA.VV., *Studi Elia*, vol. II, Milano, 1999.
- R. Romboli, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, I, 2008.
- M. Rubechi, *Gli atti 'equiparati' alla legge ordinaria*, in *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, a cura di L. Califano, Pesaro, Aras ed., 2010.
- M. Rubechi, *Meno partiti, tutti democratici*, in A. Barbera e G. Guzzetta, *Il Governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- A. Ruggeri, L. D'Andrea, A. Saitta e G. Sorrenti (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Atti dell'incontro svoltosi a Messina, il 14 dicembre 2006*, Torino, Giappichelli, 2007.
- A. Ruggeri, *Evidente mancanza dei presupposti fattuali e disomogeneità del decreto-legge*, in *Foro it.*, I, 2008.
- M. Ruotolo, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giur. it.*, 2000
- L. Salamone, *La semplificazione normativa. Esperienze e strumenti in campo nazionale e in campo regionale*, in *Nuove autonomie*, n. 3-4/2008.
- G. M. Salerno, *La decretazione d'urgenza: evidenti criticità e possibili riforme*, in *federalismi.it*, n. 1/2014.
- G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.* n. 4/1997.
- A. Sandulli, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999.
- S. Salvi, *La misurazione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee*, in *Giorn. dir. amm.*, 7/2012.
- G. Savini, *La "messa a regime" dell'AIR: il d.p.c.m. 11 settembre 2008 recante "Disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione"*, in *amministrazioneincammino.it*, 2009.
- A. Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in *Nuova antologia*, n. 13/1870.
- G. Serges, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giur. it.*, 2000.
- S. Sicardi, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2002.
- D. Siclari, *L'analisi di impatto della regolazione (AIR) nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in *Foro it.*, 2002, vol. V.

- A. Simoncini, *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grado ed., 2010.
- A. Simoncini, *Il rilievo costituzionale del costo della regolazione*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2007, Torino, Giappichelli.
- G. Sorrenti, *L'incerto sovrapporsi di "smaltimento" e "riassetto" nell'ultima stagione di semplificazione legislativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008.
- F. Sorrentino, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Dir. amm.*, 1/2005.
- F. Sorrentino, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giur. cost.*, 1986.
- F. Sorrentino, *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, *Sent. n. 360/1996*, in *Giur. cost.*, 1996.
- F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Genova, Edig, 1999.
- A. Sperti, *il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10-11-2011 Gruppo di Pisa.
- S. Staiano, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014.
- G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980.
- G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Milano 10-11 giugno 2011, Milano, Giuffrè, 2011.
- G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, Giuffrè, 2009.
- P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, ESI, 2007.
- D. Trabucco e I. Megali, *Un nuovo abuso nell'utilizzo della decretazione d'urgenza: i decreti legge "omnibus". La Corte ha perso l'occasione per "costituzionalizzare" il requisito della omogeneità del decreto-legge*, in *diritto.it* del 18.10.2007.
- A. Travi, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998.
- I. Traversa, *L'evoluzione della delega legislativa nella codeterminazione parlamentare dei contenuti dei decreti legislativi*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002.
- M.P.C. Tripaldi, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998.
- L. Trucco, *Il drafting comunitario dopo Lisbona*, in P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, Jovene, Napoli, 2011.

- C. Tucciarelli, *Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e della XIII legislatura*, in S. Traversa e A. Casu (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffrè, 1998.
- L. Vandelli e G. Gardini (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999.
- L. Vandelli, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008.
- F. Vassalli, *La missione del giurista nella elaborazione della legge*, in AA:VV., *Scritti Carnelutti*, vol. I, Padova, Cedam, 1950.
- A. Vidaschi, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Iter legis*, 1999, p. 415.
- G. Vesperini, G. Sciullo, M.P. Chiti, G.B. Mattarella, L. Vandelli, *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè, 2006.
- G. Vesperini, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2010.
- M. Volpi, *Libertà e autorità: la classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2004.
- R. Zaccaria ed E. Albanesi, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI legislatura*, in *Giur. cost.*, 2009.
- R. Zaccaria e E. Albanesi, *Il d.l. tra teoria e prassi*, in forumcostituzionale.it del 22 giugno 2009.
- R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, Brescia, Grafo ed., 2011.
- R. Zaccaria, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo*, in *Giur. cost.*, n. 1/2012.
- R. Zaccaria, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- V. Z. Zencovich, *Le direttive sulla <<qualità redazionale della legislazione comunitaria>>*, in G. Visintini (a cura di), *Analisi di leggi campione e problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1997.
- A. Zito, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove autonomie*, 3-4/2008.
- C. Zucchelli, *Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato*, in *Nomos*, 2002.
- C. Zucchelli, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 14, Giappichelli, Torino, p. 200.

C. Zucchelli, *L'analisi di impatto della regolazione nell'amministrazione centrale in Italia*, in *Iter legis*, ottobre 2003.

C. Zucchelli, *L'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo*, in E. Catelani ed E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Atti del seminario di studi su *L'attività normativa del Governo: profili procedurali e organizzativi* svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003.

P. Zuddas, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi al miglioramento della qualità della legislazione*, Milano, Giuffrè, 2004.